ISSN 2220-2773

ВЕСТНИК

Института законодательства
и правовой информации
имени М.М. Сперанского

№1’ 2011

ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 1 (10) (январь — февраль) 2011

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Е.И. Старовойтова. Правовые аспекты финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий 3

Э.С. Бондарева, Л.С. Гетьман. Обзор нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в 2010 г. в сфере противодействия коррупции 9

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Э.С. Бондарева, А.Г. Шин. Правовое регулирование организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в субъектах Российской Федерации 27

ПРАВОВАЯ АНАЛИТИКА

А.А. Петров. Рассмотрение дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: обзор практики федеральных судов общей юрисдикции 33

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Е.Л. Иванова, С.В. Праскова. Новации в законодательном регулировании порядка укрупнения субъектов Российской Федерации как предмет правовой экспертизы 39

Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 46

МОДЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО

И.А. Боровикова, М.А. Давыдова, О.Н. Шишпарёнок. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы решений представительного органа муниципального образования и их проектов» 48

Сведения об авторах 56

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор — председатель редакционного совета и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук — ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Г.Ю. Абдрашитова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 2011

Подписано в печать 28.02.2011. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

Е.И. Старовойтова

Правовые аспекты финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий

Финансовое обеспечение деятельности избирательных комиссий является одной из важнейших составляющих проведения выборов. И одной из самых актуальных, поскольку ненадлежащее их финансирование может стать причиной непроведения выборов, и, как следствие, — отсутствия легитимной власти, обеспечивающей жизнедеятельность определенной части населения.

Финансирование деятельности избирательных комиссий представляет собой особый предмет правового регулирования, который предполагает установление точных параметров расходования финансовых средств, их источников и процедуры. Поэтому требуется закрепление отлаженного механизма правового регулирования данного вопроса, который должен обеспечивать выделение из соответствующего бюджета и перечисление в полном объеме и своевременно финансовых средств на счета избирательных комиссий. Однако на практике с выполнением установленных законом правил финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий, а также контролем над данным механизмом связаны многочисленные проблемы.

В законодательстве Российской Федерации одним из основных способов финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий является перечисление им бюджетных средств, что является прямым финансированием их деятельности. Прямое финансирование — это действия по перечислению, поступлению, расходованию, учету и отчетности денежных средств бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, денежных средств юридических и физических лиц [1].

Прямое финансирование избирательных комиссий предусматривалось уже в первых актах, регулирующих порядок проведения выборов. Так, Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. [2] предусматривало финансирование подготовки и проведения выборов из двух источников: из средств казны и из средств местных (земских, городских) бюджетов (ст. 19, 77). Положением о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г. [3] установлено, что издержки, вызываемые исполнением обязанностей, возложенных на земские и городские управы и учреждения, их заменяющие, относятся за счет подлежащих земств и городов; прочие издержки по производству выборов относятся за счет казны (ст. 21). Таким было бюджетное финансирование деятельности избирательных комиссий в дореволюционное время.

В советский период финансирование избирательных комиссий в рамках института финансирования выборов в целом не получило должного правового регулирования. Лишь Конституция СССР 1977 г. [4], а затем и Конституция РСФСР 1978 г. [5] впервые на столь высоком уровне правового регулирования закрепили принцип государственного финансирования выборов.

Дальнейшее совершенствование порядка финансирования избирательных комиссий происходило уже в рамках развития избирательного законодательства Российской Федерации.

Прямое финансирование избирательных комиссий осуществлялось посредством выделения бюджетных средств. Вместе с тем законодатель в целях совершенствования процедуры финансирования выборов предусмотрел возможность привлечения финансовых средств, носящих частно-правовой характер. При принятии Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» [6] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях 2002 г.) законодатель сохранил закрепленную в ранее действовавшем законодательстве [7] возможность кредитования, если на финансирование выборов, в том числе досрочных, не выделен достаточный объем средств из соответствующего бюджета, а также в случае несвоевременного или неполного перечисления средств. При этом выбор банка должен был осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В 2004 г. положения о кредитовании были исключены из избирательного законодательства [8].

В настоящее время действует положение, установленное постановлением ЦИК РФ от 21 августа 2007 г. № 26/196-5 «Об Инструкции о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума» [9], в соответствии с которым в случаях проведения повторного голосования, досрочных, повторных федеральных выборов, а также несвоевременного или не в полном объеме финансирования подготовки и проведения федеральных выборов избирательные комиссии распределяют и перечисляют средства по мере их поступления. Таким образом, в действующем избирательном законодательстве нет гарантий получения финансовых средств избирательными комиссиями в случае их неперечисления или перечисления не в полном объеме.

Отсутствие на федеральном уровне положений, регулирующих порядок выделения необходимых финансовых средств на проведение выборов при отсутствии утвержденного бюджета, обусловило появление различных механизмов такого финансирования. Интересными представляются положения, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми в случае нехватки средств в бюджете муниципального образования могут использоваться средства бюджета субъекта Российской Федерации [10]. Законами некоторых субъектов Российской Федерации предусматривается, что во вновь образованных (преобразованных) муниципальных образованиях выборы проводятся за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, которые предоставляются на возвратной основе и учитываются при последующем предоставлении финансовой помощи местным бюджетам [11]. Установление данного механизма финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий было необходимо ввиду отсутствия утвержденного бюджета муниципального образования. Кроме того, нередко встречаются случаи выделения необходимого финансирования за счет средств резервного фонда [12].

Действующее законодательство и практика продолжают следовать некоторым традициям косвенного финансирования расходов на выборы и содержание избирательных комиссий [13]. Косвенное финансирование связано с оказанием финансовой, материальной и организационной поддержки кандидатам, политическим партиям и избирательным комиссиям [14]. В этом случае органы государственной власти и органы местного самоуправления отчасти в силу законов, отчасти в силу сложившихся традиций и добрых отношений предоставляют избирательным комиссиям всех уровней бесплатно помещения на весь срок их полномочий, а также обеспечивают бесплатную охрану комиссий, предоставляют некоторые другие услуги бесплатно [15]. Таким образом, косвенное финансирование можно определить как оказание материальной поддержки, не связанной с движением бюджетных и иных финансовых средств.

Законодательно определено, что государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации и документации референдума до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Организации, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на

день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, предоставляя транспортные средства, средства связи, техническое оборудование, помещения [16].

Законодательством субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены и дополнительные гарантии косвенного финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий. Так, Закон Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» [17] предусматривает, что в случае невозможности предоставления помещения для голосования главой местной администрации соответствующего муниципального образования или командиром воинской части по заявке избирательной комиссии муниципального образования помещение безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии руководителем уполномоченного Правительством Санкт-Петербурга исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации избирательные комиссии освобождаются от оплаты технического содержания предоставляемых им помещений (включая эксплуатационные расходы и оплату коммунальных услуг). Оплата технического содержания помещений, предоставленных избирательным комиссиям, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета [18]. В данном случае имеют место прямое и косвенное финансирование избирательных комиссий.

Вместе с тем на практике возникают спорные моменты относительно передаваемого имущества в пользование избирательным комиссиям. Так, Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа был рассмотрен иск к Избирательной комиссии Карачаево-Черкесской Республики о взыскании денежных средств за пользование имуществом [19]. Спорная ситуация возникла из-за того, что в распоряжение комиссии было передано помещение, не принадлежащее на праве собственности органам государственной власти или органам местного самоуправления. Поэтому возник вопрос о способе возмещения арендной платы: должен ли ее возмещать субъект, предоставивший помещение, или это расходы избирательной комиссии? Думается, что в избирательном законодательстве целесообразно предусмотреть норму о том, что в распоряжение избирательной комиссии должно предоставляться имущество, принадлежащее органам государственной власти или органам местного самоуправления на праве собственности. В случае отсутствия такого помещения возможно предоставление помещения, принадлежащее органам государственной власти или органам местного самоуправления на праве аренды, с обязательным обеспечением внесения арендной платы в соответствии с договором.

Денежные средства, выделяемые избирательным комиссиям, перечисляются на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия — в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации.

Следует обратить внимание на то, что счета, открываемые в банках, охраняются банковской тайной в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [20]. В связи с этим доступ к информации о данных счетах и операциях по ним имеет только строго определенный круг субъектов, установленный законодательством. В него не входят органы, на которые в соответствии с законодательством возложен контроль за осуществлением финансовых операций избирательными комиссиями. Вследствие этого возникают сложности в осуществлении текущего контроля со стороны данных органов за распределением финансовых средств избирательными комиссиями. Получить информацию о счетах указанные органы могут только через соответствующую избирательную комиссию, что противоречит принципу гласности деятельности избирательных комиссий.

Расходы избирательных комиссий предполагают выделение средств на подготовку и проведение выборов, а также на обеспечение деятельности самих избирательных комиссий в течение срока их полномочий. Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета. Кроме того, законодательством субъектов Российской Федерации предусмотрено утверждение сметы расходов избирательных комиссий. Статьей 221 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что бюджетная смета главного распорядителя бюджетных

средств утверждается его руководителем [21]. Вместе с тем при закреплении этого положения в законодательстве субъектов Российской Федерации наблюдаются разные подходы в определении органа (должностного лица), который утверждает данную смету. Как правило, указывается, что смету утверждает председатель избирательной комиссии [22] единоличноили избирательная комиссия [23] принятием решения коллегиально.

Законами некоторых субъектов Российской Федерации предусматривается, что расходы избирательных комиссий входят в перечень расходов, подлежащих финансированию в полном объеме [24], либо относятся к защищенным статьям расходов [25], что определяет приоритетный характер их финансирования. Однако в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ не предусмотрены какие-либо особенности для отдельных получателей бюджетных средств (ст. 162).

Несмотря на то, что перечень основных расходов избирательных комиссий представлен в действующем законодательстве, в целом механизм расходования выделенных средств избирательными комиссиями нельзя считать окончательно сложившимся. Предпринимаются попытки ввести методику расчетов подобных затрат, однако она представлена в очень редких случаях. Кроме того, по данным проверок расходования средств избирательными комиссиями выявляются существенные нарушения в оформлении первичных финансовых документов и случаи нецелевого использования финансовых средств.

Федеральный закон об основных гарантиях 2002 г. вопрос о порядке использования неизрасходованных средств никак не разрешает, оставляя его на усмотрение субъектов Российской Федерации. Законами некоторых субъектов Российской Федерации предусмотрено, что неизрасходованные избирательными комиссиями средства, выделенные из соответствующего бюджета на подготовку и проведение выборов, возвращаются либо в доход соответствующего бюджета и используются в установленном порядке на цели, которые предусмотрены бюджетным законодательством [26], либо возвращаются на счет соответствующей избирательной комиссии и могут использоваться на цели, определенные законом [27].

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях 2002 г. порядок и сроки представления отчетов о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов избирательными комиссиями, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. В большинстве случаев законы субъектов Российской Федерации используют смешанный подход, указывая для участковых избирательных комиссий срок представления отчета в несколько дней со дня голосования, а для окружных и территориальных избирательных комиссий — срок в несколько дней со дня официального опубликования результатов выборов.

Отчеты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы представляются соответственно в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований. В законах некоторых субъектов Российской Федерации могут быть закреплены положения, регулирующие порядок представления отчетов избирательными комиссиями не только в законодательный (представительный) орган. Так, Законом Самарской области от 13 марта 2001 г. № 23-ГД «Об Избирательной комиссии Самарской области» [28] установлено, что право проведения проверок финансовой деятельности Избирательной комиссии принадлежит Самарской Губернской Думе и Правительству Самарской области в части контроля за использованием средств, выделяемых из областного бюджета. В Законе Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» закреплено, что отчет Санкт-Петербургской избирательной комиссии о расходовании средств бюджета Санкт-Петербурга на выборы представляется в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и Контрольно-счетную палату Санкт-Петербурга не позднее двух месяцев со дня опубликования результатов выборов.

В законах ряда субъектов Российской Федерации закреплено, что в случае выделения средств на подготовку и проведение муниципальных выборов из бюджета субъекта Российской Федерации отчет о расходовании указанных средств представляется также в законодательный орган субъекта Российской Федерации [29].

Таким образом, законы субъектов Российской Федерации устанавливают дополнительные возможности контроля за целевым расхо-

дованием финансовых средств, выделенных избирательным комиссиям посредством определения дополнительного органа, которому представляется отчет, и дополнительных документов финансовой отчетности, представляемых для контроля.

После анализа действующего избирательного законодательства и практики его применения в отношении финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий представляется необходимым учесть следующие рекомендации:

1. В целях защиты избирательных прав граждан и обеспечения соблюдения принципа периодичности выборов, проводимых в муниципальных образованиях, целесообразно внести изменения в действующее законодательство, дополнив п. 2 ст. 57 Федерального закона об основных гарантиях 2002 г. следующими нормами: «В случае если соответствующий орган местного самоуправления отсутствует либо соответствующим органом местного самоуправления не принят муниципальный правовой акт о бюджете муниципального образования на соответствующий финансовый год, либо в установленный законом срок средства на финансирование расходов избирательных комиссий на подготовку и проведение выборов не были перечислены, финансирование расходов избирательных комиссий на подготовку и проведение выборов осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Порядок расчета и перечисления средств на финансирование расходов избирательных комиссий на подготовку и проведение выборов устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

2. В целях защиты избирательных прав граждан и обеспечения соблюдения принципа периодичности выборов, проводимых в муниципальных образованиях, также целесообразно внести изменение в действующее законодательство, дополнив п. 1 ст. 61 Федерального закона об основных гарантиях 2002 г. нормой следующего содержания: «В случае невозможности предоставления помещения для голосования главой местной администрации соответствующего муниципального образования или командиром воинской части по заявке избирательной комиссии муниципального образования помещение безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии руководителем уполномоченного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

---

1. См.: *Фомин А.А.* Избирательное законодательство республик Российской Федерации: на примере Республики Татарстан : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 89.

2. Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г., с изменениями от 11 декабря 1905 г. // Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии / сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М., 2001. С. 161—208.

3. Положение о выборах депутатов Государственной думы от 3 июня 1907 г. // Там же. С. 449—489.

4. См.: п. 3 ст. 100 Конституции (Основного Закона) СССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

5. См.: п. 3 ст. 96 Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15, ст. 407.

6. СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

7. См.: ч. 3 ст. 51 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ч. 2 ст. 44 Федерального закона от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; ч. 4 ст. 46 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ч. 4 ст. 61 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ч. 4 ст. 54 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

8. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым ч. 4 ст. 57, регулировавшая указанные положения, признана утратившей силу.

9. Вестник Центризбиркома РФ. 2007. № 12.

10. См.: О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Мордовия : Закон Республики Мордовия от 19 февраля 2007 г. № 16-З; О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа) в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 476-З № 967-III. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Там же.

12. См.: О выделении средств : распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 25 июля 2007 г. № 98-рп; Об утверждении отчета об использовании средств резервных фондов муниципального образования город Лабытнанги за I квартал 2007 года : решение Городской Думы города Лабытнанги от 25 мая 2007 г. № 276; Распоряжение Кабинета министров Чувашской Республики от 15 ноября 2007 г. № 322-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. См.: *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 346.

14. См.: *Фомин А.А.* Избирательное законодательство республик Российской Федерации: на примере Республики Татарстан. С. 89—90.

15. См.: *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. С. 346.

16. См.: ч. 16, 17 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

17. Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 44.

18. См.: Об избирательных комиссиях в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 7 декабря 2006 г. № 1378-ОД // Волгоградская правда. 2006. 20 дек.

19. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17 июля 2009 г. № А25-1008/2008. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

20. СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492.

21. СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

22. См.: Об Избирательной комиссии Брянской области : Закон Брянской области от 25 декабря 2006 г. № 125-З; Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума Республики Калмыкия : Закон Республики Калмыкия от 25 апреля 2003 г. № 321-II-З. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. См.: О Центральной избирательной комиссии Удмуртской Республики : Закон Удмуртской Республики от 13 ноября 2002 г. № 61-РЗ; Об избирательной комиссии Краснодарского края : Закон Краснодарского края от 4 июня 1999 г. № 186-КЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

24. См.: О выборах в органы местного самоуправления в Республике Северная Осетия — Алания : Закон Республики Северная Осетия — Алания от 20 июля 2007 г. № 36-РЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. См.: Об Избирательной комиссии Брянской области : Закон Брянской области от 25 декабря 2006 г. № 125-З. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

26. См.: О муниципальных выборах в Иркутской области : Закон Иркутской области от 11 декабря 2003 г. № 72-оз; О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае : Закон Пермского края от 13 марта 2008 г. № 208-ПК. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

27. См.: О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия : Закон Республики Карелия от 26 июня 2003 г. № 681-ЗРК; О выборах депутатов Законодательной Палаты Великого Хурала Республики Тыва : Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 г. № 1869 ВХ-1; О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области : Закон Иркутской области от 11 июля 2003 г. № 34-оз. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. Волжская коммуна. 2001. 16 марта.

29. См.: О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа) в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 476-З № 967-III; О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области : Закон Тамбовской области от 31 января 2007 г. № 146-З; О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области : Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 109-ЗО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
Л.С. Гетьман, кандидат юридических наук

Обзор нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в 2010 г. в сфере противодействия коррупции

В течение 2010 г. субъектами Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции по нескольким направлениям.

1. Комплексное регулирование мер по противодействию коррупции. В субъектах Российской Федерации приняты комплексные нормативные правовые акты, устанавливающие меры по противодействию коррупции. В качестве примера можно привести законы Республики Марий Эл, Алтайского края, Новосибирской области.

Основными задачами противодействия коррупционным проявлениям в субъектах Российской Федерации определены: создание системы мер по профилактике коррупционных правонарушений; выявление и устранение причин, порождающих коррупцию, противодействие условиям, способствующим ее появлению; формирование в обществе антикоррупционного сознания и нетерпимости по отношению к коррупционным действиям; вовлечение граждан и организаций в реализацию основных задач противодействия коррупционным проявлениям в субъекте Российской Федерации; повышение ответственности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции.

Определены также основные меры по противодействию коррупции, к которым относятся: разработка и реализация целевых программ и планов противодействия коррупционным проявлениям в органах государственной власти (государственных органах) субъекта Российской Федерации; антикоррупционная экспертиза правовых актов субъекта Российской Федерации и их проектов; антикоррупционный мониторинг; антикоррупционные образование и пропаганда; внедрение административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг; обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти (государственных органов) субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в Новосибирской области [1] к мерам по профилактике коррупции отнесены: создание многофункциональных центров; контроль за соблюдением законодательства в области противодействия коррупции; государственная поддержка участия общественных объединений в деятельности, направленной на формирование антикоррупционного общественного сознания и создание в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. При этом закрепляется, что создание многофункциональных центров обеспечивает: упрощение процедур и сокращение сроков оказания гражданам и организациям государственных услуг за счет территориального объединения предоставления однородных услуг в едином центре; прием, регистрацию и выдачу необходимых документов гражданам и организациям путем применения системы «одного окна». Государственная поддержка общественных объединений осуществляется в виде: целевого финансирования реализуемых общественными объединениями общественно полезных программ, способствующих формированию антикоррупционного общественного сознания и созданию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; размещения

социального заказа на выполнение общественными объединениями программ повышения уровня правовой культуры граждан и формирования антикоррупционного общественного сознания.

В Алтайском крае [2] предусматривается реализация довольно специфических мер по профилактике коррупции: совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок в соответствии с федеральным законодательством; совершенствование порядка прохождения государственной гражданской службы края, муниципальной службы; поддержка общественных инициатив, направленных на противодействие коррупции.

В Республике Марий Эл [3] предусматривается представление отчета о состоянии коррупции и реализации мер по противодействию коррупционным проявлениям. Данный отчет представляется ежегодно комиссией по противодействию коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл Президенту республики в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным.

2. Создание совещательных коллегиальных органов, осуществляющих деятельность в сфере противодействия коррупции. Субъектами Российской Федерации создаются совещательные коллегиальные органы, которые участвуют в реализации государственной антикоррупционной политики субъектов Российской Федерации. Такие органы образуются при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и именуются советами по противодействию коррупции [4].

Указанные коллегиальные совещательные органы являются постоянно действующими и функционируют в целях реализации государственной политики по противодействию коррупции в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления субъекта Российской Федерации, устранения причин и условий, порождающих коррупцию, обеспечения соблюдения норм служебной этики государственными и муниципальными служащими.

В задачи данных советов по противодействию коррупции входит: подготовка предложений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, касающихся реализации политики в сфере противодействия коррупции на территории субъекта Российской Федерации; координация деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции на территории субъекта Российской Федерации; участие в обсуждении проектов правовых актов по вопросам противодействия коррупции; содействие осуществлению общественного контроля за реализацией государственной антикоррупционной политики.

Наряду с правовым регулированием создания совещательных коллегиальных органов, реализующих различные меры противодействия коррупции, субъектами Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты, определяющие правовой статус и порядок деятельности специализированных коллегиальных совещательных органов, занимающихся отдельными направлениями антикоррупционной политики субъекта Российской Федерации. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации образуются комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы [5].

Целями деятельности указанных комиссий являются: выявление причин и условий, способствующих возникновению коррупции в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления в субъекте Российской Федерации; исследование и анализ законодательства субъекта Российской Федерации с целью выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, подготовки предложений по совершенствованию законодательства в сфере правового обеспечения противодействия коррупции.

В некоторых субъектах Российской Федерации определены правовой статус и порядок деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов [6]. Одной из задач указанных комиссий является содействие государственным органам субъекта Российской Федерации в осуществлении в соответствующем органе мер по предупреждению коррупции. Данные комиссии рассматривают вопросы, связанные с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, в отношении государственных служащих, замещающих должности государственной гражданской

службы субъекта Российской Федерации.

Основаниями для проведения заседания комиссии являются: наличие информации, свидетельствующей о представлении гражданскими служащими недостоверных или неполных сведений, о несоблюдении гражданскими служащими требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов; поступившее в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращение гражданина, замещавшего должность гражданской службы, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с гражданской службы; наличие заявления гражданского служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В Республике Адыгея принят приказ Комитета республики по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствам массовой информации, которым урегулирован статус комиссии по противодействию коррупции в указанном комитете [7]. Комиссия является совещательным органом, образованным в целях подготовки предложений по предупреждению и пресечению коррупции, устранения причин и условий, порождающих коррупцию, пресечения преступлений с использованием должностного положения, обеспечения соблюдения норм служебной этики государственными служащими в сфере деятельности Комитета республики по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствам массовой информации.

Основными задачами комиссии являются: анализ правовых актов комитета в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; подготовка предложений по совершенствованию правовых, экономических и организационных механизмов функционирования комитета; подготовка предложений по предупреждению и пресечению коррупции в сфере деятельности комитета.

3. Установление специальных мер противодействия коррупции. Примером установления специальных мер противодействия коррупции является принятие высшими исполнительными органами государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, предусматривающих отдельные меры, направленные на реализацию законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции [8].

Указанными правовыми актами устанавливается, что гражданин Российской Федерации, замещавший должность государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, при назначении на которые и при замещении которых государственные гражданские служащие области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в течение двух лет со дня увольнения с государственной гражданской службы имеет право замещать должности и выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции по государственному управлению этими организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного гражданского служащего, только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Кроме того, данный гражданин обязан при заключении указанных выше трудовых договоров и (или) гражданско-правовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте государственной гражданской службы с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

К специальным мерам противодействия коррупции можно также отнести поощрение за наиболее эффективное осуществление мер противодействия коррупции посредством проведения творческих конкурсов. Так, в Кировской области [9] определяется порядок проведения творческого конкурса среди редакций областных средств массовой информации на лучшее освещение вопросов противодействия коррупции под названием «Скажи коррупции «Нет!». Целями указанного конкурса являются: привлечение общественного внимания граждан, юридических лиц, государственных органов к мероприятиям по противодействию коррупции; привлечение журналистского сообщества к освещению про-

блем и превентивных мер противодействия коррупции; формирование общественного мнения, направленного на негативное отношение к фактам коррупции; пропаганда законопослушного поведения, широкое привлечение средств массовой информации к антикоррупционной пропаганде; содействие формированию некоррупционных моделей поведения государственных служащих и представителей бизнеса.

Правом выдвижения работ на конкурс обладают редакции средств массовой информации. Конкурс проводится по следующим номинациям: «Телевизионный сюжет (цикл телесюжетов) антикоррупционной направленности»; «Радиопередача (цикл радиопередач) антикоррупционной направленности»; «Публикация (цикл публикаций) антикоррупционной направленности в областных печатных изданиях»; «Публикация (цикл публикаций) антикоррупционной направленности в районных печатных изданиях»; «Публикация (цикл публикаций) антикоррупционной направленности в корпоративных печатных изданиях»; «Публикация (цикл публикаций) антикоррупционной направленности в сети Интернет».

Следует также обратить внимание на принятие в Сахалинской области [10] нормативного правового акта, направленного на предупреждение коррупционных факторов и совершенствование системы контроля в сфере размещения заказов для государственных нужд области. Данным актом создается межведомственная комиссия по присвоению рейтинга эффективности и прозрачности размещения государственного заказа для нужд Сахалинской области. Комиссия является координационным органом, созданным в целях повышения уровня открытости, прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, предупреждения коррупционных факторов и совершенствования системы контроля в сфере размещения заказов для нужд области, а также повышения качества работы государственных заказчиков.

Комиссия проводит анализ информации по мониторингу показателей размещения заказа для нужд Сахалинской области, представляемой министерством экономического развития области, рассматривает и оценивает деятельность государственных заказчиков в сфере размещения заказов по системе качественных и количественных показателей, а также может принимать следующие решения: о допуске или об отказе в допуске государственного заказчика к участию в рейтинге эффективности и прозрачности размещения заказов; о включении государственного заказчика области в «Основной список участников» или в «Специальный список участников» с последующим анализом показателей без присвоения рейтинга эффективности и прозрачности размещения заказов.

Следует также отметить принятие в Забайкальском крае Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих Забайкальского края [11]. Указанный кодекс определяет основные морально-этические принципы поведения гражданского служащего независимо от замещаемой должности, этические нормы, которыми должны руководствоваться в своей деятельности гражданские служащие, а также поведение при осуществлении профессиональной деятельности. При этом кодекс предписывает, каким образом должны себя вести государственные гражданские служащие Забайкальского края при возникновении коррупционно опасной ситуации, т. е. ситуации, создающей возможность нарушения установленных для гражданского служащего ограничений и запретов. Устанавливается, что нравственный долг гражданского служащего при осуществлении им профессиональной служебной деятельности заключается в том, чтобы внимательно относиться к любой возможности конфликта интересов.

4. Установление порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов. Субъектами Российской Федерации устанавливается порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов как отдельного государственного органа или должностного лица субъекта Российской Федерации, так и нескольких государственных органов соответствующего субъекта Российской Федерации [12]. Во многих субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов следующих государственных органов или должностных лиц: законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации [13]; высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) [14]; конкретного органа

исполнительной власти субъекта Российской Федерации [15].

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, как правило, определяются акты, подлежащие антикоррупционной экспертизе, к которым относятся:

1) законы субъекта Российской Федерации и их проекты [16];

2) постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и их проекты [17];

3) нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и их проекты [18];

4) нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и их проекты [19];

5) нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и их проекты [20].

Некоторыми субъектами Российской Федерации предъявляются дополнительные требования к правовым актам, подлежащим антикоррупционной экспертизе, при соответствии которым данные документы могут выступать в качестве предмета экспертизы. Так, указывается, что экспертизе подлежат нормативные правовые акты органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций и имеющие межведомственный характер [21]. В Камчатском крае [22] допускается экспертиза проектов приказов исполнительных органов государственной власти Камчатского края об утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Камчатского края. В Алтайском крае [23] устанавливается возможность проведения антикоррупционной экспертизы в отношении договоров (соглашений), заключаемых от имени администрации края, органов исполнительной власти Алтайского края.

Нормативными правовыми актами некоторых субъектов Российской Федерации упоминаются также иные правовые акты в качестве возможного предмета антикоррупционной экспертизы. В частности, иногда встречается указание, согласно которому антикоррупционная экспертиза проводится в отношении правовых актов ненормативного характера: постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации ненормативного характера [24] или распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [25].

Распространенным является упоминание в соответствующих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации категорий правовых актов, в отношении которых экспертиза не проводится. В частности, предусматривается, что не проводится антикоррупционная экспертиза отмененных или признанных утратившими силу нормативных правовых актов [26].

Некоторыми субъектами Российской Федерации выделяются формы (виды) антикоррупционной экспертизы. При этом порядок проведения экспертизы, субъекты, уполномоченные на ее проведение, различаются в зависимости от соответствующих форм (видов). Так, в Приморском крае [27] к формам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов относятся: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, проводимая комиссией Законодательного Собрания Приморского края по противодействию коррупции; антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, проводимая правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Приморского края.

В Орловской области [28] устанавливается, что формами проведения экспертизы нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность являются: антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при подготовке проектов нормативных правовых актов; антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при проведении правовой экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов; антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов.

В качестве видов антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов в Курганской области [29] называются: антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при проведении правовой (юридической) экспертизы внесенных в Курганскую областную Думу в порядке законодательной инициативы

проектов нормативных правовых актов; антикоррупционная экспертиза действующих правовых актов; независимая антикоррупционная экспертиза.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации может быть определено, по решению какого органа или должностного лица проводится антикоррупционная экспертиза. При этом, как правило, поручение или предложение уполномоченного субъекта требуется для проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта. Так, в Приморском крае [30] антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов департамента по тарифам Приморского края проводится на основании поручения директора указанного департамента. В Орловской области [31] антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов может быть осуществлена по решению комиссии по противодействию коррупции на основании предложения Председателя областного Совета, письменного обращения субъекта права законодательной инициативы или по инициативе комиссии по противодействию коррупции. В Пермском крае [32] допускается проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов на основании поручения Губернатора Пермского края, председателя Правительства Пермского края. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в Костромской области [33] осуществляется по поручению председателя Костромской областной Думы, Совета Костромской областной Думы.

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанность проведения антикоррупционной экспертизы соответствующих правовых актов и их проектов возлагается на:

1) структурное подразделение органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, правовое управление Государственной Думы Ставропольского края [34], контрольно-правовой отдел Администрации главы Республики Калмыкия [35], правовое управление аппарата Правительства Ставропольского края [36]);

2) специально создаваемый для проведения антикоррупционной экспертизы орган (комиссия Законодательного Собрания Приморского края по противодействию коррупции [37]; комиссия по антикоррупционной экспертизе Рязанской областной Думы [38]);

3) должностные лица органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на проведение рассматриваемого вида экспертизы [39].

Большинство субъектов Российской Федерации при правовом регулировании порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов не воспроизводят в тексте соответствующего правового акта перечень коррупционных факторов, а осуществляют отсылку к Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации [40].

Достаточно распространено установление срока проведения антикоррупционной экспертизы. При этом может определяться срок проведения экспертизы действующего нормативного правового акта, а срок проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов не предусматриваться. Так, в Ставропольском крае [41] заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона края должно быть дано в срок не позднее чем через 20 дней с даты поручения или решения профильного комитета. Вместе с тем при установлении срока проведения экспертизы проекта нормативного правового акта встречается отсылка к сроку, предусмотренному регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации для проведения правовой экспертизы проектов законов субъекта Российской Федерации [42].

В ряде субъектов Российской Федерации не закрепляется срок проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта, однако предъявляются требования ко времени проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов. Например, в Рязанской области предусматривается пятидневный срок для проведения экспертизы со дня поступления проекта нормативного правового акта [43].

Встречается также определение сроков проведения антикоррупционной экспертизы в отношении всех документов, являющихся предметом такой экспертизы. При этом срок для проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов значительно меньше срока проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых

актов. Так, в департаменте по тарифам Приморского края антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов осуществляется в срок не более семи рабочих дней, а экспертиза правовых актов — в течение 30 рабочих дней со дня поступления поручения в отдел правовой экспертизы и административно-правового сопровождения департамента. В Краснодарском крае сроки проведения указанных видов экспертиз составляют 14 и 30 дней соответственно [44].

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предъявляются также требования к документальному оформлению результатов антикоррупционной экспертизы. Так, устанавливается обязательность создания во всех случаях проведения экспертизы такого документа, имеющего рекомендательный характер, как заключение [45]. При этом, как правило, указывается состав сведений, которые должны содержаться в таком заключении. Например, в рассматриваемый документ включается следующая информация: выявленные при проведении экспертизы коррупциогенные факторы со ссылкой на структурные единицы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта, в которых они выявлены, рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения их коррупциогенности.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в отдельных случаях требуют отражать результаты антикоррупционной экспертизы не в заключении, а в иных документах. Например, если проводилась экспертиза действующего нормативного правового акта, то ее результаты оформляются в виде заключения, а при проведении экспертизы проекта нормативного правового акта ее результаты включаются в сопроводительные к тексту проекта документы. Так, в Орловской области [46] результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в самостоятельном разделе пояснительной записки к проекту. В Кабардино-Балкарской Республике [47] заключение, составленное по результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, может являться частью заключения, подготовленного по результатам проведения правовой экспертизы соответствующего проекта.

В отдельных субъектах Российской Федерации составление заключения по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта в виде отдельного документа требуется только в том случае, если при проведении экспертизы были выявлены коррупциогенные факторы. Например, в Камчатском крае [48] предусматривается, что если при проведении уполномоченным органом антикоррупционной экспертизы проектов постановлений Губернатора и Правительства края в их положениях не выявлено коррупциогенных факторов, то в листе согласования проставляется отметка «Антикоррупционная экспертиза проведена, коррупциогенных факторов не выявлено».

Отдельно следует отметить, что нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации регламентируются случаи, когда разработчик проекта нормативного правового акта не согласен с представленными замечаниями. Так, в Омской области [49] закрепляется, что в случае несогласия руководителя структурного подразделения, разработавшего проект правового акта, с выводом правового отдела о наличии в проекте правового акта коррупциогенных факторов указанный проект вносится на рассмотрение министра имущественных отношений Омской области с обоснованием выраженного несогласия для принятия окончательного решения.

В Республике Калмыкия [50] указывается, что при наличии несогласия разработчика проекта правового акта с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в указанном проекте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, разработчик повторно вносит указанный проект на рассмотрение главы республики, прилагая пояснительную записку с обоснованием своего несогласия. В Алтайском крае [51] отмечается, что несогласие исполнителя документа с положениями экспертного заключения является основанием для обсуждения этого документа на совещании, проводимом первым заместителем губернатора края (заместителем губернатора, курирующим вопросы соответствующей сферы деятельности), с участием исполнителя документа, лиц, проводивших антикоррупционную экспертизу, а также представителей научных и общественных организаций. Затем информация по итогам совещания в письменной форме представляется Губернатору Алтайского края.

Нормативными правовыми актами некоторых субъектов Российской Федерации устанавливается порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы [52]. Указан-

ный вид антикоррупционной экспертизы может проводиться аккредитованными в соответствии с законодательством Российской Федерации юридическими и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

Предусматривается, что независимыми экспертами не могут являться юридические и физические лица, принимавшие участие в подготовке проекта, а также государственные учреждения, находящиеся в ведении исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации — автора проекта. Субъектами Российской Федерации также устанавливается, что не проводится независимая антикоррупционная экспертиза в отношении проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проект нормативного правового акта размещается на официальном Интернет-сайте органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Закрепляются различные сроки проведения независимой антикоррупционной экспертизы, исчисляемые после размещения проекта нормативного правового акта на официальном Интернете-сайте, например: семь дней [53]; десять дней [54]. В Камчатском крае [55] указывается, что срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, устанавливаемый исполнительными органами государственной власти Камчатского края — разработчиками проектов нормативных правовых актов и уполномоченным органом, не может быть менее: для проектов нормативных правовых актов — семь рабочих дней со дня их размещения на официальном сайте; для проектов долгосрочных краевых целевых программ и иных значительных по объему и сложных по содержанию проектов нормативных правовых актов — 15 рабочих дней со дня их размещения на официальном сайте; для проектов постановлений Губернатора Камчатского края и проектов приказов иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края об утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Камчатского края — 30 календарных дней.

По результатам независимой антикоррупционной экспертизы независимые эксперты составляют экспертное заключение, которое подлежит обязательному рассмотрению автором проекта. Некоторыми субъектами Российской Федерации предусматривается, что лицу, проводившему независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в экспертном заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов [56].

5. Установление порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений. В целях реализации обязанности государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, установленной ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» [57], в субъектах Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений. При этом закрепляется процедура уведомления, перечень сведений, которые необходимо указывать в уведомлении, порядок организации регистрации и проверки сведений, содержащихся в таком уведомлении.

Следует отметить, что субъектами Российской Федерации принимаются правовые акты, регулирующие порядок уведомления представителей нанимателей (работодателей) государственными гражданскими служащими всех государственных органов субъекта Российской Федерации [58], высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации [59] или государственными гражданскими служащими конкретного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации [60].

Требования к процедуре уведомления предъявляются следующие. Гражданский служащий сообщает представителю нанимателя (работодателя) в письменном виде в произвольной форме не позднее дня, когда ему стало известно о случаях: обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; совершения другими гражданскими служащими

коррупционных правонарушений; непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Уведомление должно содержать следующие сведения: фамилия, имя, отчество гражданского служащего, замещаемая им должность гражданской службы, адрес проживания, контактные телефоны; все известные гражданскому служащему данные о лице (лицах), обратившемся (обратившихся) в целях склонения гражданского служащего к совершению коррупционного правонарушения; дата, время, место, обстоятельства, при которых произошло обращение; информация о действии (бездействии), которое гражданский служащий должен был совершить по обращению; способ склонения (угроза, подкуп, обман и т. п.) и обстоятельства склонения; информация об отказе (согласии) гражданского служащего принять предложение лица (лиц) о совершении коррупционного правонарушения; информация о наличии (отсутствии) договоренности о дальнейшей встрече и действиях участника обращения.

В качестве органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять прием и регистрацию уведомлений, называются:

1) структурное подразделение соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (например, отдел по вопросам государственной службы, кадров, ГО и ЧС комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга [61]; отдел организации и ведения специальных работ министерства экономики Республики Мордовия [62]; управление кадровой политики аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области [63]);

2) уполномоченные должностные лица, назначаемые руководителями органов субъектов Российской Федерации [64].

В целях письменной фиксации поступивших уведомлений в соответствующем органе ведутся журнал регистрации уведомлений [65] или журнал учета уведомлений [66].

Предусматривается, что зарегистрированное уведомление передается на рассмотрение представителю нанимателя (работодателя) с целью последующей организации проверки содержащихся в нем сведений. В большинстве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предусматривается возложение обязанности проведения проверки в связи с поступившим уведомлением на следующие органы:

1) структурное подразделение соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации [67];

2) специальный коллегиальный орган, создаваемый в целях проведения проверочных мероприятий (комиссию), в который входят представитель нанимателя (работодателя) и (или) уполномоченные им гражданские служащие [68].

Определяются различные сроки проведения проверки поступившего уведомления: пять рабочих дней [69]; 30 рабочих дней [70]; один месяц [71]. В ходе проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены: наличие (отсутствие) факта обращения; информация о действии (бездействии), которое гражданский служащий должен был совершить по обращению; причины, которые способствовали обращению. Предъявляются требования к документальному оформлению принятых решений в виде заключения [72] или протокола соответствующей комиссии [73].

Результаты проведенной проверки передаются представителю нанимателя (работодателя). В случае подтверждения факта обращения в целях склонения составителя уведомления к совершению коррупционного правонарушения представитель нанимателя (работодателя) принимает следующие решения: о принятии организационных мер с целью предотвращения возможности обращения в целях склонения гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений; об исключении возможности принятия составителем уведомления, при необходимости другими государственными гражданскими служащими, имеющими отношение к фактам, содержащимся в уведомлении, единоличных решений по вопросам, с которыми связана вероятность совершения коррупционного правонарушения; о необходимости внесения изменений в административный регламент с целью устранения условий, способствовавших обращению в целях склонения гражданских служащих к совершению коррупционных правонарушений; о незамедлительной передаче материалов проверки в правоохранительные органы.

6. Правовое регулирование проведения антикоррупционного мониторинга. Под антикоррупционным мониторингом в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации понимается наблюдение, анализ, оцен-

ка и прогноз коррупциогенных факторов, а также мер по реализации антикоррупционной политики. В качестве целей антикоррупционного мониторинга называются: оценка эффективности антикоррупционной политики, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации [74]; обеспечение непрерывного наблюдения за реализацией мер по профилактике коррупции в субъекте Российской Федерации и осуществлением мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений [75].

В нормативных правовых актах ряда субъектов Российской Федерации определяются направления антикоррупционного мониторинга. Так, в Смоленской области принят Порядок проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга [76], в котором предусматривается, что антикоррупционный мониторинг осуществляется по следующим направлениям: изучение общественного мнения о состоянии коррупции в Смоленской области; проведение анализа публикаций на антикоррупционную тематику в печатных средствах массовой информации, распространяемых на территории области; проведение анализа обращений граждан и организаций, поступивших в органы исполнительной власти Смоленской области и содержащих информацию об имевших место коррупционных проявлениях; осуществление контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных планами (программами) по противодействию коррупции в Смоленской области; проведение анализа результатов проверок уведомлений о фактах обращения к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы Смоленской области в органах исполнительной власти Смоленской области, в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений; обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, изданных Администрацией Смоленской области и Губернатором Смоленской области, и проектов нормативных правовых актов Администрации Смоленской области и Губернатора Смоленской области.

В Свердловской области [77] определены следующие направления проведения антикоррупционного мониторинга: обобщение результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области; осуществление антикоррупционного контроля за соблюдением государственными гражданскими служащими Свердловской области и лицами, замещающими государственные должности Свердловской области, установленных ограничений и запретов; осуществление антикоррупционного контроля за исполнением органами государственной власти Свердловской области своих полномочий, а также за деятельностью органов государственной власти Свердловской области, участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги); изучение и анализ статистической отчетности о выявленных на территории Свердловской области коррупционных правонарушениях; изучение общественного мнения о состоянии коррупции в Свердловской области.

В качестве субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционного мониторинга, как правило, называются:

1) государственные органы субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий [78];

2) аппарат высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с привлечением по мере необходимости представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, организаций, экспертов [79];

3) экспертная группа совета по антикоррупционной политике при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации [80].

Антикоррупционный мониторинг проводится путем наблюдения за коррупционными правонарушениями и деятельностью лиц, их совершивших, посредством сбора информации, анализа документов, проведения опросов, обработки полученных данных с целью оценки состояния коррупции и результативности антикоррупционных мер. Уполномоченным органом осуществляется анализ показателей и информационных материалов антикоррупционного мониторинга, обобщается информация о результатах антикоррупционного мониторинга, которая впоследствии представляется заинтересованным субъектам, а также публикуется в средствах массовой информации.

Правовое регулирование порядка обобщения результатов антикоррупционного мониторинга в законодательстве субъектов Российской Федерации достаточно вариативно. Так, в Смоленской области [81] предусматривает-

ся, что информация о результатах антикоррупционного мониторинга по определенным направлениям представляется ответственными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации за прошедший календарный год по установленной форме ежегодно не позднее 1 марта текущего года.

В Оренбургской области [82] поступающая в уполномоченный орган информация о состоянии коррупции, ее структуре и динамике, эффективности проводимой в области антикоррупционной политики ежеквартально обобщается и анализируется. По результатам антикоррупционного мониторинга до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, уполномоченным органом утверждается аналитическая справка. В целях накопления и систематизации сведений о состоянии антикоррупционной деятельности, выявления негативных тенденций и выработки на этой основе упреждающих мер уполномоченным органом ведется информационный банк данных в объеме сведений, предусмотренных перечнем показателей антикоррупционного мониторинга. Государственные органы Оренбургской области используют сведения, полученные при проведении мониторинга, для выработки и принятия решений в рамках предоставленных полномочий.

В Свердловской области [83] информация по показателям эффективности противодействия коррупции представляется в администрацию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для рассмотрения на заседании совета при высшем должностном лице области по противодействию коррупции. Информация о результатах антикоррупционного мониторинга направляется также в законодательный (представительный) орган государственной власти Сведловской области, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, в высший исполнительный орган области, прокуратуру области и в правоохранительные органы [84].

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации установлены также требования к созданию различных документов, фиксирующих результаты антикоррупционного мониторинга, которые могут именоваться отчетами, аналитическими справками, заключениями.

7. Программное регулирование мер по противодействию. В некоторых субъектах Российской Федерации утверждены программы противодействия коррупции, которые представляют собой совокупность мероприятий, направленных на создание эффективной системы противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, обеспечение защиты прав и законных интересов населения, организаций от коррупциогенных факторов. Необходимость решения проблемы противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации программно-целевым методом обусловлена высокой степенью сложности и комплексности задач по борьбе с коррупцией, а также необходимостью координации и контроля большого количества субъектов — участников программы. Кроме того, программы обеспечивают согласованное проведение мероприятий, направленных на предупреждение коррупции.

В рамках каждой из программ противодействия коррупции предусматриваются различные направления реализации программных мероприятий. Так, в Амурской области [85] определены следующие направления: создание системы по предупреждению и профилактике коррупционных действий: обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от проявления коррупции.

В Ставропольском крае [86] мероприятия соответствующей программы осуществляются по следующим направлениям: организационно-правовые меры по формированию механизма противодействия коррупции в Ставропольском крае; противодействие и профилактика коррупции в экономической и социальной сферах Ставропольского края; антикоррупционное просвещение, пропаганда и воспитание.

Реализация программных мероприятий программы противодействия коррупции в Магаданской области на 2010—2011 гг. [87] предусматривает следующие направления: внедрение антикоррупционных механизмов в органах исполнительной власти области в рамках реализации кадровой политики; организация проведения антикоррупционной экспертизы, анализ нормативных правовых актов на коррупциогенность; совершенствование организации деятельности органов исполнительной власти Магаданской области в сфере размещения государственных заказов; противодействие коррупции в основных коррупционно опасных сферах регулирования; формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

В рамках программы, принятой в Республике Хакасия [88], предусматривается проведение следующих основных мероприятий: возложение полномочий по противодействию коррупции на структурные подразделения по вопросам государственной службы и кадров исполнительных органов государственной власти республики; совершенствование организации деятельности республики по размещению государственных заказов; организация проведения экспертизы нормативных правовых актов республики и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих проявлению коррупции; анализ должностных обязанностей государственных гражданских служащих, исполнение которых в наибольшей мере подвержено риску коррупционных проявлений; формирование системы мер дополнительного стимулирования для государственных гражданских служащих, исполняющих должностные обязанности, в наибольшей мере подверженные риску коррупционных проявлений.

В рамках данного направления следует обратить внимание на опыт Красноярского края, где определена необходимость утверждения на подзаконном уровне порядка разработки проекта государственной антикоррупционной программы края [89]. При этом устанавливается процедура разработки и представления на утверждение губернатору края проекта указанного документа.

Таким образом, наибольшее количество нормативных правовых актов, регулирующих меры по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, приняты в сферах установления процедуры проведения антикоррупционной экспертизы, определения правового статуса и порядка деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Велик удельный вес нормативных правовых актов, устанавливающих порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего органа государственной власти субъекта Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений. В меньшей степени представлены нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения антикоррупционного мониторинга и установления специальных мер противодействия коррупции. На наш взгляд, наибольшую эффективность имеют нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, комплексно регулирующие меры по противодействию коррупции.

---

1. О мерах по профилактике коррупции в Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 27 апреля 2010 г. № 486-ОЗ // Советская Сибирь. 2010. 30 апр.

2. О противодействии коррупции в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 3 июня 2010 г. № 46-ЗС // Алтайская правда. 2010. 12 июня.

3. О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл : Закон Республики Марий Эл от 7 мая 2010 г. № 15-З // Марийская правда (официальный еженедельник). 2010. 14 мая.

4. См.: О совете по противодействию коррупции при Губернаторе Калининградской области : указ Губернатора Калининградской области от 12 апреля 2010 г. № 63 // Калининградская правда. 2010. 14 апр.; О создании совета по противодействию коррупции в Вологодской области : постановление Губернатора Вологодской области от 1 мая 2010 г. № 239 // Красный Север. 2010. 18 мая; О совете при Губернаторе Сахалинской области по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области : указ Губернатора Сахалинской области от 28 мая 2010 г. № 20 // Губернские ведомости. 2010. 11 июня; Об утверждении Положения о совете по противодействию коррупции при Губернаторе Архангельской области : указ Губернатора Архангельской области от 28 сентября 2010 г. № 176-у // Волна. 2010. 12 окт.

5. Положение о комиссии по антикоррупционной экспертизе Рязанской областной Думы : постановление Рязанской областной Думы от 27 января 2010 г. № 27-IV РОД. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. См.: О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Мордовия и урегулированию конфликта интересов : указ главы Респуб-

лики Мордовия от 16 августа 2010 г. № 149-УГ // Известия Мордовии. 2010. 17 авг.; О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Магаданской области и урегулированию конфликта интересов : постановление Администрации Магаданской области от 19 августа 2010 г. № 457-па // Магаданская правда. 2010. 25 авг.; О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов : указ Президента Республики Татарстан от 25 августа 2010 г. № УП-569 // Республика Татарстан. 2010. 28 авг.; Об утверждении Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия и урегулированию конфликта интересов : постановление Правительства Республики Хакасия от 1 сентября 2010 г. № 450 // Вестник Хакасии. 2010. 17 сент.

7. Об утверждении Положения о комиссии по противодействию коррупции в Комитете Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствам массовой информации : приказ Комитета Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и средствами массовой информации от 19 ноября 2010 г. № 112-од. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. См.: О мерах по реализации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции : постановление Администрации Брянской области от 16 сентября 2010 г. № 952 // Официальная Брянщина. 2010. 12 окт.; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции : постановление Администрации Липецкой области от 11 октября 2010 г. № 350 // Липецкая газета. 2010. 3 нояб.

9. О конкурсе среди журналистов областных средств массовой информации на лучшее освещение вопросов противодействия коррупции «Скажи коррупции «Нет!» : распоряжение Правительства Кировской области от 13 апреля 2010 г. № 107 // Вести. Киров. 2010. 20 апр.

10. О межведомственной комиссии по присвоению рейтинга эффективности и прозрачности размещения государственного заказа для нужд Сахалинской области : постановление Правительства Сахалинской области от 23 сентября 2010 г. № 452 // Губернские ведомости. 2010. 20 окт.

11. Об утверждении Кодекса этического поведения государственных гражданских служащих Забайкальского края : постановление Правительства Забайкальского края от 17 февраля 2010 г. № 68 // Азия-Экспресс. 2010. 25 февр.

12. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края : постановление Губернатора Ставропольского края от 26 апреля 2010 г. № 169 // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2010. 30 мая; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края : указ Губернатора Пермского края от 4 июня 2010 г. № 37 // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2010. 15 июня.

13. См.: О положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Приморского края : постановление Законодательного Собрания Приморского края от 26 января 2010 г. № 2017 // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2010. 28 янв.; О положении «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Орловской области, постановлений Орловского областного Совета народных депутатов и их проектов» : постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 26 февраля 2010 г. № 35/1021-ОС. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов : постановление Курганской областной Думы от 27 апреля 2010 г. № 40 // Новый мир. 2010. 7 мая.

14. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы Республики Калмыкия, законов Республики Калмыкия, субъектом права законодательной инициативы которых является глава Республики Калмыкия, и их проектов и разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов : указ главы Республики Калмыкия от 23 марта 2010 г. № 86 // Хальмг Унн. 2010. 13 июля.

15. См.: Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) департамента по тарифам Приморского края : постановление департамента по тарифам Приморского края от 27 января 2010 г. № 3/6 // Приморская газета. 2010. 5 февр.; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов министерства имуществен-

ных отношений Омской области : приказ министерства имущественных отношений Омской области от 3 апреля 2010 г. № 17-п // Омский вестник. 2010. 30 апр.; О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в агентстве по спорту и физической культуре Пермского края : приказ министерства имущественных отношений Омской области от 23 апреля 2010 г. № 17-п // Омский вестник. 2010. 30 апр.

16. См.: О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Приморского края; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы законов Ставропольского края и проектов законов Ставропольского края в Государственной Думе Ставропольского края : постановление Государственной Думы Ставропольского края от 28 января 2010 г. № 1380-IV ГДСК. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Там же.

18. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края; О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Правительства Кабардино-Балкарской Республики : постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 11 августа 2010 г. № 163-ПП // Официальная Кабардино-Балкария. 2010. 20 авг.

19. См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Мурманской области от 15 марта 2010 г. № 104-ПП // Мурманский вестник. 2010. 25 марта; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края.

20. См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Мурманской области от 15 марта 2010 г. № 104-ПП; Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края : постановление Правительства Камчатского края от 18 мая 2010 г. № 228-П // Официальные Ведомости. 2010. 25 мая.

21. См.: Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) департамента по тарифам Приморского края; Об утверждении Порядка проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Иркутской области и их проектов : постановление Правительства Иркутской области от 18 мая 2010 г. № 105-ПП // Областная. 2010. 24 мая.

22. Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края.

23. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и иных документов : постановление Администрации Алтайского края от 21 июня 2010 г. № 322 // Алтайская правда. 2010. 31 июля.

24. См.: О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов.

25. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы Республики Калмыкия, законов Республики Калмыкия, субъектом права законодательной инициативы которых является глава Республики Калмыкия, и их проектов и разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов.

26. См.: О Положении «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Орловской области, постановлений Орловского областного Совета народных депутатов и их проектов».

27. См.: О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Приморского края.

28. См.: О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Орловской области, постановлений Орловского областного Совета народных депутатов и их проектов.

29. См.: О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов.

30. См.: Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) департамента по тарифам Приморского края.

31. См.: О положении «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы Законов Орловской области, Постановлений Орловского областного Совета народных депутатов и их проектов».

32. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края.

33. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов Костромской области, законов Костромской области, проектов постановлений Костромской областной Думы нормативного характера, постановлений Костромской областной Думы нормативного характера : постановление Костромской областной Думы от 22 апреля 2010 г. № 4691 // СП — нормативные документы. 2010. 7 мая.

34. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края.

35. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы Республики Калмыкия, законов Республики Калмыкия, субъектом права законодательной инициативы которых является глава Республики Калмыкия, и их проектов и разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов.

36. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края.

37. См.: О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Приморского края.

38. См.: Положение о комиссии по антикоррупционной экспертизе Рязанской областной Думы.

39. См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Администрации Алтайского края от 21 июня 2010 г. № 322; Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края.

40. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084.

41. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы законов Ставропольского края и проектов законов Ставропольского края в Государственной Думе Ставропольского края.

42. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы действующего закона Ставропольского края в органах исполнительной власти Ставропольского края.

43. См.: Положение о комиссии по антикоррупционной экспертизе Рязанской областной Думы.

44. См.: О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Краснодарского края : постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 23 июня 2010 г. № 2034-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

45. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), разрабатываемых Государственным Собранием республики Марий Эл : постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 29 апреля 2010 г. № 114-П // Марийская правда (официальный еженедельник). 2010. 7 мая; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов министерства имущественных отношений Омской области.

46. См.: О положении «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Орловской области, постановлений Орловского областного Совета народных депутатов и их проектов».

47. См.: О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Правительства Кабардино-Балкарской Республики.

48. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края.

49. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов министерства имущественных отношений Омской области.

50. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы Республики Калмыкия, законов Республики Калмыкия, субъектом права законодательной инициативы которых является глава Республики Калмыкия, и их проектов и разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов.

51. См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и иных документов : постановление Администрации Алтайского края от 21 июня 2010 г. № 322.

52. См.: Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов Ямало-Ненецкого автономного округа и иных документов : постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 января 2010 г. № 47-А // Красный Север. 2010. 4 февр.

53. Там же.

54. См.: О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов.

55. См.: Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края.

56. См.: О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов; О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Краснодарского края.

57. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

58. См.: О Типовом порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего города Москвы к совершению коррупционных правонарушений : указ Мэра Москвы от 9 июня 2010 г. № 40-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. 22 июня.

59. См.: Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Администрации Владимирской области к совершению коррупционных правонарушений : постановление Губернатора Владимирской области от 25 января 2010 г. № 40 // Владимирские ведомости. 2010. 31 янв.; О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность в аппарате Правительства Московской области, к совершению коррупционных правонарушений : постановление Губернатора Московской области от 12 марта 2010 г. № 28-ПГ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

60. См.: Об утверждении Положения о порядке уведомления председателя комитета экономического развития, промышленной политики и торговли о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Санкт-Петербурга, замещающего должность государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в комитете экономического развития, промышленной политики и торговли, к совершению коррупционных правонарушений : приказ комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга от 9 марта 2010 г. № 82 Л/С. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего министерства экономики Республики Мордовия к совершению коррупционных правонарушений : приказ министерства экономики Республики Мордовия от 11 мая 2010 г. № 60-п // Известия Мордовии. 2010. 13 мая.

61. См.: Об утверждении Положения о порядке уведомления председателя комитета экономического развития, промышленной политики и торговли о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Санкт-Петербурга, замещающего должность государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в комитете экономического развития, промышленной политики и торговли, к совершению коррупционных правонарушений.

62. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего министерства экономики Республики Мордовия к совершению коррупционных правонарушений.

63. Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений : указ Губернатора Сахалинской области от 12 мая 2010 г. № 15 // Губернские ведомости. 2010. 19 мая.

64. См.: Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего администрации Владимирской области к совершению коррупционных правонарушений.

65. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность в аппарате Правительства Московской области, к совершению коррупционных правонарушений; О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственных гражданских служащих органов, обеспечивающих деятельность Администрации Курской обла-

сти, руководителей органов исполнительной власти Курской области и их заместителей к совершению коррупционных правонарушений : постановление Губернатора Курской области от 7 октября 2010 г. № 384-пг // Курская правда. 2010. 14 окт.

66. См.: Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений : указ Губернатора Сахалинской области от 12 мая 2010 г. № 15.

67. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность в аппарате Правительства Московской области, к совершению коррупционных правонарушений; О Типовом порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего города Москвы к совершению коррупционных правонарушений.

68. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего министерства экономики Республики Мордовия к совершению коррупционных правонарушений.

69. См.: Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Администрации Владимирской области к совершению коррупционных правонарушений.

70. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность в аппарате Правительства Московской области, к совершению коррупционных правонарушений; О Типовом порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего города Москвы к совершению коррупционных правонарушений.

71. См.: О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственных гражданских служащих органов, обеспечивающих деятельность Администрации Курской области, руководителей органов исполнительной власти Курской области и их заместителей к совершению коррупционных правонарушений.

72. См.: Об утверждении Положения о порядке уведомления председателя комитета экономического развития, промышленной политики и торговли о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Санкт-Петербурга, замещающего должность государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в комитете экономического развития, промышленной политики и торговли, к совершению коррупционных правонарушений; О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность в аппарате Правительства Московской области, к совершению коррупционных правонарушений.

73. См.: Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений : указ Губернатора Сахалинской области от 12 мая 2010 г. № 15.

74. См.: Об утверждении Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга : распоряжение Администрации Смоленской области от 1 апреля 2010 г. № 369-р/адм. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. См.: О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области : указ Губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ // Областная газета. 2010. 12 нояб.

76. Об утверждении Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга.

77. О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области.

78. Там же.

79. См.: Об утверждении Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга.

80. См.: Положение об антикоррупционном мониторинге : указ Губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук // Оренбуржье. 2010. 23 марта.

81. Об утверждении Порядка проведения в Смоленской области антикоррупционного мониторинга.

82. Положение об антикоррупционном мониторинге : указ Губернатора Оренбургской области от 9 марта 2010 г. № 36-ук.

83. О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области.

84. О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области.

85. Об утверждении программы мероприятий по противодействию коррупции в Амурской области на 2010—2011 годы : постановление Правительства Амурской области от 14 мая 2010 г. № 238 // Амурская правда. 2010. 25 мая.

86. О краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010—2014 годы» : постановление Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2010. 30 мая.

87. Об утверждении программы противодействия коррупции в Магаданской области на 2010—2011 годы : постановление Администрации Магаданской области от 4 марта 2010 г. № 74-па // Магаданская правда. 2010. 10 марта.

88. Об утверждении республиканской программы «Противодействие коррупции в Республике Хакасия на 2010—2011 годы» : постановление Правительства Республики Хакасия от 30 июня 2010 г. № 334 // Вестник Хакасии. 2010. 8 июля.

89. Об утверждении Порядка разработки проекта государственной антикоррупционной программы Красноярского края : указ Губернатора Красноярского края от 3 сентября 2010 г. № 163-уг // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. 13 сент.

Э.С. Бондарева, кандидат юридических наук
А.Г. Шин

Правовое регулирование организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в субъектах Российской Федерации

На международном уровне право детей на отдых и оздоровление отражено в Конвенции о правах ребенка [1], Декларации прав ребенка [2]. Конституцией Российской Федерации закреплен целый ряд положений, гарантирующих право детей на отдых и оздоровление. Так, в соответствии с Конституцией российское государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7). Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38). Каждый имеет право на охрану здоровья. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 1, 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации) [3].

В соответствии с подп. «ж» ч. 1 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства.

Согласно подп. 24.3 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) [4].

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей. Органы государственной власти Российской Федерации могут осуществлять дополнительное финансирование мероприятий по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление [5].

В субъектах Российской Федерации существуют различные подходы к правовому регулированию организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей.

1. Распространенной практикой в субъектах Российской Федерации является регулирование организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в комплексных законах. Так, принимаются законы о защите прав ребенка, об основных гарантиях прав ребенка, о государственной семейной политике, о молодежной политике, об охране семьи, материнства, отцовства и детства, о государственной поддержке молодежи, молодежных и детских общественных объединений.

Например, Законом Новосибирской области от 12 мая 2003 г. № 111-ОЗ «О защите прав

детей в Новосибирской области» установлено, что администрация области, органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по обеспечению права детей на отдых, оздоровление и досуг, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на организацию отдыха, оздоровления, творческого досуга и занятости детей [6].

Согласно ст. 14 Закона Томской области от 26 августа 2002 г. № 68-ОЗ «Об основных гарантиях прав ребенка на территории Томской области» в области могут приниматься областные и муниципальные программы отдыха, оздоровления и занятости детей, которые предусматривают развитие сети подростковых, молодежных, семейных клубов по месту жительства граждан и иных возможностей для отдыха, досуга детей. Закон определяет, что пользование детскими учреждениями для детей из малообеспеченных семей и семей, имеющих детей-инвалидов, осуществляется по согласованным тарифам с органами государственной власти области и органами местного самоуправления, с привлечением в необходимых случаях государственных дотаций, средств фонда социального страхования, областного и местных бюджетов, а также иных не запрещенных действующим законодательством источников [7].

Законом Владимирской области от 6 мая 2008 г. № 86-ОЗ «О государственной семейной политике во Владимирской области» определено, что улучшение качества жизни семей, их социальная поддержка осуществляются путем сохранения и развития круглогодичного отдыха и оздоровления детей, в том числе из малообеспеченных семей (ст. 9) [8].

Закон Волгоградской области от 22 июня 2001 г. № 552-ОД «О государственной молодежной политике» устанавливает, что организация летнего отдыха детей и молодежи регламентируется соответствующими областными целевыми программами [9].

Закон Воронежской области от 2 августа 2000 г. № 176-II-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» регламентирует, что органы государственной власти Воронежской области и органы местного самоуправления содействуют созданию условий для семейного отдыха, совместно с профсоюзными, молодежными, детскими и иными общественными объединениями осуществляют организацию отдыха и оздоровления детей и подростков, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, имеющих ограниченные возможности здоровья, по специальным оздоровительным программам. Согласно п. 1 ст. 33 данного Закона на территории Воронежской области действуют социальные службы — организации, которые независимо от организационно-правовых форм и форм собственности осуществляют мероприятия по социальному обслуживанию детей (социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых услуг и материальной помощи, организации обеспечения отдыха и оздоровления, социальной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, обеспечению занятости таких детей по достижении ими трудоспособного возраста) [10].

В соответствии с Законом Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 167-ЗС «О государственной поддержке молодежи, молодежных и детских общественных объединений в Ростовской области» поддержка молодых семей осуществляется органами государственной власти Ростовской области путем: организации просветительской работы с молодыми гражданами по вопросам репродуктивного здоровья, безопасного материнства, воспитания и развития детей, организации семейного и детского отдыха; формирования системы социальных служб в целях расширения сферы образовательных, медико-социальных, социально-правовых, психолого-педагогических, информационных, консультационных и других услуг молодым семьям для обеспечения охраны здоровья, образования, воспитания и развития детей, социальной защиты, социальной адаптации и реабилитации молодых граждан, находящихся в сложной (экстремальной) жизненной ситуации [11].

2. Нормотворческая компетенция субъектов Российской Федерации по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей реализуется в принятии субъектами Российской Федерации *специальных законов*. В настоящее время такие законы приняты в 21 субъекте Российской Федерации: в трех республиках, трех краях, 12-ти областях, городе федерального значения Санкт-Петербурге, Еврейской автономной области, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре)[1]. В качестве примеров можно привести Закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 178-ОЗ «Об

[1] Статистические данные представлены по состоянию на 24 января 2010 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей в Воронежской области» [12]; Закон Краснодарского края от 29 марта 2005 г. № 849-КЗ «Об обеспечении прав детей на отдых и оздоровление в Краснодарском крае» [13]; Закон Республики Бурятия от 7 июля 2006 г. № 1751-III «Об обеспечении прав детей на отдых и оздоровление в Республике Бурятия» [14]; Закон Челябинской области от 31 марта 2010 г. № 549-ЗО «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) в Челябинской области» [15].

Указанными законами установлены правовые и организационные основы организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей, в том числе: принципы организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей; полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере отдыха и оздоровления детей; система организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей; формы и условия государственной поддержки организаций отдыха детей и их оздоровления; меры социальной поддержки отдельных категорий детей при обеспечении их отдыха и оздоровления.

Следует заметить, что в законах ряда субъектов Российской Федерации дается понятие отдыху и оздоровлению детей. Так, согласно Закону Кемеровской области от 26 декабря 2009 г. № 136-ОЗ «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей» под отдыхом и оздоровлением детей понимается комплекс условий и мероприятий, обеспечивающий восстановление сил, охрану и укрепление здоровья детей, их лечебно-профилактическое и санитарно-гигиеническое обслуживание, закаливание организма, улучшение показателей их физического развития, режим питания, пребывание в экологически благоприятной среде, занятие физической культурой, спортом и туризмом, формирование здорового образа жизни, а также способствующий развитию у детей творческого потенциала личности [16]. Законом Краснодарского края от 29 марта 2005 г. № 849-КЗ «Об обеспечении прав детей на отдых и оздоровление в Краснодарском крае» отдых детей и их оздоровление определяются как совокупность мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований.

Обращает на себя внимание то, что наряду с вопросами организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей предпринята попытка урегулирования вопросов их занятости, что следует из наименований соответствующих актов (Калининградская, Костромская области) [17]. При этом занятость в указанных законах определяется как приобщение детей к труду, получение профессиональных навыков в условиях, обеспечивающих сохранение их здоровья и соответствующих физиологическим возможностям организма, адаптация к трудовой деятельности.

В некоторых субъектах Российской Федерации законодатель акцентирует внимание на отдельных вопросах, касающихся организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей. Так, согласно Закону Республики Бурятия от 12 июля 2010 г. № 1460-IV «О порядке первоочередного предоставления детям сотрудников милиции мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях в Республике Бурятия» первоочередное предоставление детям сотрудников милиции мест в летних оздоровительных лагерях осуществляется на основании заявления одного из родителей (законного представителя), поданного в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов республики, уполномоченные осуществлять организацию и обеспечение отдыха детей в летних оздоровительных лагерях. Указанные органы принимают решение о первоочередном предоставлении места ребенку сотрудника милиции в летнем оздоровительном лагере (ст. 6) [18].

3. Вопросы организации и обеспечения отдыха и оздоровления находят свое отражение в законах, направленных на защиту интересов отдельной категории детей. Например, Законом Сахалинской области от 3 августа 2009 г. № 79-ЗО «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Сахалинской области» установлено, что при организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, в том числе детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, орган опеки и по-

печительства оказывает им необходимую помощь в организации отдыха и занятости детей (п. 26 ст. 5) [19].

4. В некоторых субъектах Российской Федерации отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей наделяются органы местного самоуправления, что регулируется соответствующими законами (Новгородская, Рязанская, Калужская, Калининградская, Оренбургская области, Хабаровский, Пермский, Алтайский, Краснодарский края, республики Марий Эл, Алтай, город федерального значения Санкт-Петербург).

Например, Законом Хабаровского края от 13 марта 2010 г. № 306 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей» органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований наделены государственными полномочиями по частичной оплате стоимости путевок в загородные стационарные детские оздоровительные лагеря, а также по оплате стоимости набора продуктов питания для детей в организованных органами местного самоуправления оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей [20].

Отдельного внимания заслуживает Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 г. № 260-з «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан», которым полномочие по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время), предусмотренное Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», передано органам местного самоуправления (подп. 6 п. 1 ст. 1) [21].

5. В субъектах Российской Федерации осуществляется программное регулирование организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей, которое осуществляется в отсутствие соответствующих законов субъектов Российской Федерации либо в развитие положений законов субъектов Российской Федерации. Например, в Псковской области действует долгосрочная целевая программа по организации отдыха и оздоровления детей на 2009—2012 гг., утвержденная постановлением администрации области от 23 декабря 2008 г. № 350. Ее цель — гарантировать каждому ребенку необходимые условия полноценного отдыха и оздоровления в системе организаций отдыха и оздоровления детей.

В задачи программы входит: координация государственных и общественных усилий в развитии сферы детского отдыха и оздоровления в области; увеличение числа детей, охваченных различными формами отдыха и оздоровления, в том числе детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; оказание государственной поддержки детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, детям, достигшим индивидуальных успехов в учебе, творчестве, спорте, социальных инициативах; обеспечение отдыха и оздоровления; создание условий для творческого развития и оздоровления детей; обеспечение научно-методического сопровождения системы отдыха и оздоровления детей в области; создание системы подготовки и направления кадров для работы в загородных оздоровительных лагерях.

Мероприятиями программы являются: обеспечение отдыха и оздоровления детей во всех типах оздоровительных учреждений (загородные, дневные, санаторные); проведение семинаров для организаторов детского отдыха, подготовка и переподготовка работников оздоровительных учреждений; проведение конкурсов на лучший оздоровительный лагерь и др. [22].

В Костромской области во исполнение Закона Костромской области от 10 марта 2009 г. № 451-4-ЗКО «Об основах организации и обеспечения отдыха, оздоровления и организации занятости детей в Костромской области» распоряжением администрации области от 25 мая 2010 г. № 119-ра утверждена программа по организации и обеспечению отдыха, оздоровления и занятости детей в Костромской области в 2010 г., закрепляющая формы отдыха детей [23].

В Краснодарском крае действует подпрограмма «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков», входящая в краевую целевую программу «Дети Кубани» на 2009—2013 гг., утвержденную Законом Краснодарского края от 29 декабря 2008 г. № 1654-КЗ [24].

В программах некоторых субъектов Российской Федерации закрепляются меры, направленные на организацию отдыха и оздоровления отдельных категорий детей. Так, од-

ним из мероприятий, содержащихся в целевой программе Рязанской области о дополнительных мерах по реализации концепции демографического развития Рязанской области на 2008—2010 гг., утвержденной Законом Рязанской области от 1 ноября 2007 г. № 159-ОЗ, является организация отдыха и оздоровления детей, нуждающихся в социальной защите и государственной поддержке [25]. Аналогичное регулирование осуществляется программой социально-экономического развития, утвержденной Законом Удмуртской Республики от 18 декабря 2009 г. № 68-РЗ [26].

6. В субъектах Российской Федерации распространено подзаконное регулирование организации отдыха и оздоровления детей. К примеру, в Московской области действует Порядок организации отдыха и оздоровления отдельных категорий детей, утвержденный постановлением Правительства Московской области от 25 февраля 2010 г. № 92/7. Данный акт регулирует правоотношения, связанные с организацией отдыха и оздоровлением детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей из многодетных семей, детей с девиантным поведением, детей погибших военнослужащих [27].

Постановлением Правительства Ленинградской области от 6 мая 2010 г. № 105 «Об организации оздоровления, отдыха и занятости детей, подростков и молодежи в Ленинградской области в 2010 году» утверждены Положение о порядке обеспечения путевками в загородные стационарные детские оздоровительные лагеря, санаторные оздоровительные лагеря круглогодичного действия и детские санатории детей, зарегистрированных по месту жительства на территории Ленинградской области, а также Порядок распределения и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований на содержание муниципальных загородных стационарных детских оздоровительных лагерей Ленинградской области в каникулярное время [28].

В Кировской области принято постановление от 12 апреля 2010 г. № 47/143 «Об организации отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи в Кировской области». В соответствии с данным актом путевки в санаторно-курортные организации предоставляются детям в возрасте от 7 до 14 лет включительно, имеющим медицинские показания для санаторно-курортного лечения, не чаще одного раза в течение текущего года. Предоставление путевок осуществляется департаментом здравоохранения Кировской области в соответствии с соглашениями о взаимодействии по организации отдыха и оздоровления детей, заключаемыми с органами местного самоуправления муниципальных образований области [29].

В Ульяновской области Постановлением Правительства области от 9 июня 2010 г. № 189-П утвержден порядок финансирования из областного бюджета мероприятий в сфере социальной защиты населения по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей. Данным актом, в частности, установлено, что средства областного бюджета области, предусмотренные на финансирование мероприятий, направляются на:

а) организацию и обеспечение отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, за исключением детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в загородных детских оздоровительных лагерях (центрах) и детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием;

б) организацию в учреждениях, находящихся в ведении департамента социальной защиты населения Ульяновской области, специализированных (профильных) лагерей (смен), детских оздоровительных лагерей с дневным пребыванием;

в) обеспечение проезда на междугородном транспорте организованных групп детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, к месту отдыха и обратно в соответствии с порядком, установленным Правительством Ульяновской области [30].

Обзор нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей, позволяет сделать следующие выводы.

1. Конституция Российской Федерации, федеральные законы предусматривают нормотворческую компетенцию субъектов Российской Федерации в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей.

2. Оптимальной представляется избранная в ряде регионов России модель правового регулирования отношений, связанных с организацией и обеспечением отдыха и оздоровления детей, предусматривающая принятие специального законодательного акта. Данная модель правового регулирования также предусматривает наличие подзаконных актов, при-

нятых во исполнение положений специального закона.

3. Представляется целесообразным разрабатывать законодательные акты об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей, нацеливаясь на системное упорядочивание процесса организации, обеспечения отдыха и оздоровления детей. При этом следует стремиться к решению задач оптимизации и эффективности использования бюджетных средств субъектов Российской Федерации, конкретизации сфер ответственности исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и организаций, обеспечивающих отдых и оздоровление детей. Важно, чтобы был предусмотрен четкий механизм реализации прав на отдых и оздоровление детей.

1. Международные акты о правах человека : сб. док. М., 2002. С. 733—740.
2. Международная защита прав и свобод человека : сб. док. М., 1990. С. 385—388.
3. СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.
4. Там же. 1999. № 42, ст. 5005.
5. Там же. 1998. № 31, ст. 3802.
6. Советская Сибирь. 2003. 23 мая.
7. Официальные ведомости Государственной Думы Томской области : сб. нормативных правовых актов. 2002. № 9 (70).
8. Владимирские ведомости. 2008. 14 мая.
9. Волгоградская правда. 2001. 25 июля.
10. Коммуна. 2000. 15 авг.
11. Наше время. 2004. 28 окт.
12. Молодой коммунар. 2009. 30 дек.
13. Кубанские новости. 2005. 2 апр.
14. Собрание законодательства Республики Бурятия. 2006. № 6—7.
15. Южноуральская панорама. 2010. 10 апр.
16. Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2009. № 93. II ч.
17. См., например: Об организации отдыха, оздоровления и занятости детей в Калининградской области : Закон Калининградской области от 25 ноября 2002 г. № 196 // Рос. газ. («Запад России»). 2002. 6 дек.; Об основах организации и обеспечения отдыха, оздоровления и организации занятости детей в Костромской области : Закон Костромской области от 26 февраля 2009 г. № 451-4-ЗКО // СП — нормативные документы. 2009. 13 марта.
18. Бурятия. Официальный вестник. 2010. 14 июля.
19. Губернские ведомости. 2009. 5 авг.
20. Приамурские ведомости. 2010. 18 марта.
21. Республика Башкортостан. 2005. 29 дек.
22. Псковская правда. 2009. 15 янв.
23. СП — нормативные документы. 2010. 28 мая.
24. Кубанские новости. 2008. 31 дек.
25. Рязанские ведомости. 2007. 8 нояб.
26. Известия Удмуртской Республики. 2009. 29 дек.
27. Ежедневные Новости. Подмосковье. 2010. 6 марта.
28. Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. 27 мая.
29. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
30. Ульяновская правда. 2010. 11 июня.

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Рассмотрение дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: обзор практики федеральных судов общей юрисдикции

Деятельность федеральных судов общей юрисдикции, которые в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации наделены полномочиями по рассмотрению дел о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (п. 2 ч. 1 ст. 26, гл. 24) [1], играет существенную роль в развитии законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.

Наиболее значимые выводы[1], к которым пришли суды по результатам рассмотрения соответствующих дел, заключаются в следующем.

1. Прокурор Красноярского края обратился в суд с заявлением об оспаривании ряда положений Закона Красноярского края от 27 апреля 1999 г. № 6-375 «Об Уставном суде Красноярского края» [2]. В частности, им были оспорены п. 1, 7 и 11 ст. 27 названного краевого Закона, согласно которым полномочия судьи Уставного суда прекращаются досрочно в случаях: нарушения установленного порядка вступления в должность судьи Уставного суда; неучастия судьи в заседаниях Уставного суда без уважительных причин или уклонения от голосования свыше двух раз подряд; ликвидации Уставного суда в связи с изменением Устава края. Заявитель полагал, что эти законоположения противоречат федеральному законодательству, поскольку установленные ими основания досрочного прекращения полномочий судей Уставного суда Красноярского края не предусмотрены Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3133-I «О статусе судей в Российской Федерации» [3] (далее — Закон о статусе судей).

Красноярский краевой суд своим решением от 9 февраля 2000 г. [4] удовлетворил заявленные требования. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 24 марта 2000 г. [5] данное решение отменила и вынесла новое, которым в удовлетворении заявленных требований было отказано. Судебная коллегия указала, что конституционные (уставные) суды относятся к судам субъектов Российской Федерации (ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [6] (далее — Закон о судебной системе), а федерального закона о правовом положении судей этих судов не принято. При таких обстоятельствах Законодательное Собрание Красноярского края вправе было осуществить правовое регулирование и определить их полномочия, в том числе предусмотрев основания по досрочному прекращению полномочий судей Уставного суда, не предусмотренные ст. 14 Закона о статусе су-

[1] Не приводятся правовые позиции судов общей юрисдикции, утратившие свое значение в связи с изменениями в федеральном законодательстве либо в связи с решениями Конституционного Суда Российской Федерации.

дей, поскольку указанный закон был принят в 1992 г., когда у субъектов Российской Федерации отсутствовала возможность образовывать конституционные (уставные) суды.

Позиция Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации была поддержана и в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2001 г. № 256пв-2000 [7], где отмечено, что Законодательное Собрание Красноярского края было вправе предусмотреть дополнительные основания по досрочному прекращению полномочий судей Уставного суда Красноярского края, не указанные в ст. 14 Закона о статусе судей, исходя из положений ст. 4 Закона о судебной системе об отнесении конституционных (уставных) судов к судам субъектов Российской Федерации, ст. 17, 27 Закона о судебной системе об особенностях создания, деятельности и упразднения этих судов, в том числе указаний о том, что порядок деятельности конституционного (уставного) суда устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а также ст. 18 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [8] (далее — Закон о Конституционном Суде Российской Федерации), содержащей аналогичные основания прекращения полномочий судьи (за исключением прекращения полномочий по мотиву ликвидации суда).

2. Прокурор Республики Дагестан обратился в суд с заявлением о признании п. 1 ч. 2 и п. 3 ч. 4 ст. 3 Закона Республики Дагестан от 7 мая 1996 г. № 5 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» [9] противоречащими федеральному законодательству. Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 29 января 2001 г. заявление прокурора было удовлетворено в части признания п. 3 ч. 4 ст. 3 указанного Закона республики противоречащим федеральным законам; в удовлетворении заявления в части признания п. 1 ч. 2 ст. 3 этого же Закона противоречащим федеральным законам отказано.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для отмены этого решения. В своем определении от 5 июля 2001 г. № 20-Г01-15 [10] она подтвердила правильность вывода суда первой инстанции о том, что норма п. 3 ч. 4 ст. 3 оспаривавшегося Закона, согласно которой Конституционный Суд республики дает заключение о соответствии Конституции Республики Дагестан договоров между органами государственной власти Республики Дагестан и органами государственной власти Российской Федерации, между органами государственной власти Республики Дагестан и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, противоречит подп. «в» п. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которому дела о соответствии Конституции Российской Федерации вышеуказанных договоров относятся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Судебная коллегия также согласилась с решением суда первой инстанции и в той части, в которой было отказано в удовлетворении заявления прокурора о признании противоречащим федеральному законодательству п. 1 ч. 2 ст. 3 вышеназванного Закона Республики Дагестан, в соответствии с которым Конституционный Суд республики разрешает споры о компетенции между органами государственной власти республики. Доводы прокурора о том, что указанная норма противоречит подп. «в» п. 2 ст. 3 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, признаны несостоятельными, поскольку в соответствии с указанным подпунктом Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации, в то время как оспариваемая норма Закона Республики Дагестан предоставляет право Конституционному Суду республики разрешать споры о компетенции лишь между органами государственной власти республики. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также подчеркивается, что споры о компетенции между органами государственной власти Республики Дагестан связаны с применением республиканского законодательства и, следовательно, не могут быть предметом разрешения в Конституционном Суде Российской Федерации.

3. Предметом судебной проверки по заявлению прокурора Республики Татарстан был ряд положений Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-12 «О Конституционном суде Республики Татарстан» (в редакции от 28 июня 2001 г.) [11]. Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 11 апреля 2002 г. № ЗП-1-43-2002 [12] признаны противоречащими федеральному зако-

нодательству, недействующими и не подлежащими применению:

— положения, предусматривавшие полномочия Конституционного суда республики по разрешению дел о соответствии Конституции Республики Татарстан не вступивших в силу международных договоров республики;

— положения, устанавливавшие дополнительные (по сравнению с федеральным законодательством) требования к кандидату на должность судьи Конституционного суда республики (наличие гражданства республики, достижение возраста 30 лет, обладание избирательным правом, высокой юридической квалификацией и моральными качествами, необходимыми для исполнения обязанностей судьи Конституционного суда республики, наличие ученой степени либо наличие стажа работы по юридической специальности не менее десяти лет);

— положения о предельном возрасте судей Конституционного суда республики (ими был предусмотрен более высокий предельный возраст по сравнению с тем, который устанавливался федеральным законодательством на момент рассмотрения дела);

— положения об установлении материальных гарантий независимости, а также неприкосновенности судей Конституционного суда республики только законодательством республики (без упоминания федерального законодательства);

— положения о назначении и проведении закрытых судебных заседаний лишь в случаях, предусмотренных оспариваемым Законом (без упоминания федерального законодательства).

4. Заместитель прокурора Республики Башкортостан обратился в Верховный Суд Республики Башкортостан с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Закона Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» [13], устанавливающих полномочия Конституционного Суда республики, не предусмотренные Законом о судебной системе, а также регулирующих особенности рассмотрения Конституционным Судом республики соответствующих категорий дел. В заявлении прокурора оспаривались и некоторые иные положения названного Закона Республики Башкортостан.

Верховным Судом Республики Башкортостан вынесены решения: 1 ноября 2002 г. основное, а 25 декабря 2002 г. — дополнительное о частичном удовлетворении заявленных требований. Суды первой и кассационной инстанций указали, что полномочия Конституционного Суда республики, установленные оспоренными нормами, не предусмотрены федеральным законодательством, в частности, ст. 27 Закона о судебной системе.

В надзорной жалобе представители Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан и Президента Республики Башкортостан поставили вопрос об отмене постановлений по делу. Президиум Верховного Суда Российской Федерации в определении от 21 июля 2004 г. № 86пв03 [14] удовлетворил эту жалобу, указав со ссылкой на определения Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2003 г. № 46-О [15] и от 6 марта 2003 г. № 103-О [16], что субъект Российской Федерации вправе вводить дополнительные, по сравнению с указанным в ч. 1 ст. 27 Закона о судебной системе перечнем, полномочия конституционного (уставного) суда, не вторгающиеся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующие компетенции субъекта Российской Федерации. Президиум Верховного Суда Российской Федерации отправил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции и обратил внимание на то, что при таком рассмотрении необходимо исследовать заявленные требования с учетом изложенных положений о правомочиях субъекта Российской Федерации на установление полномочий собственного судебного органа конституционного контроля, исходя из того, что эти полномочия не могут вторгаться в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и должны соответствовать компетенции субъекта Российской Федерации.

5. Санкт-Петербургский городской суд решением от 27 января 2005 г. № 3-55/2005 [17] признал недействующей ст. 21 Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» [18], согласно которой до принятия федерального закона, устанавливающего порядок организации и деятельности квалификационных коллегий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, полномочия квалификационной коллегии Уставного суда осуществляет Уставный суд на своих заседаниях.

Удовлетворяя заявление заместителя прокурора Санкт-Петербурга об оспаривании за-

конности данной нормы, суд исходил из того, что ст. 3 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [19] предусматривает исчерпывающий перечень органов судейского сообщества, в котором отсутствует такой орган, как квалификационные коллегии конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Возможности расширительного толкования данной нормы Федеральный закон не содержит, равно как федеральное законодательство не предусматривает существование квалификационных коллегий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации[2].

6. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 11 октября 2006 г. № 78-Г06-28 [21] частично оставила без изменения решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 апреля 2006 г. № 3-4/06 [22], которым было отказано в удовлетворении заявлений граждан о признании недействующими отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 г. № 250-24 «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» [23], а также Закона Санкт-Петербурга от 29 сентября 2005 г. № 497-71 «Об официальном толковании положений пунктов 1, 3, 4 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» [24]. В остальной части Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации прекратила производство по делу. Суды по данному делу признали не противоречащими федеральному законодательству законоположения, которыми:

— установлены не предусмотренные федеральным законодательством особенности порядка выдвижения кандидатур на должности судей Уставного суда Санкт-Петербурга, в том числе предусмотрено полномочие Законодательного Собрания города по организации проверки достоверности сведений биографических и иных сведений, представленных кандидатами на вакантные должности судей Уставного суда;

— установлены не предусмотренные федеральным законодательством особенности оснований и порядка прекращения полномочий судей Уставного суда Санкт-Петербурга, в том числе в связи с совершением дисциплинарного проступка;

— принятие Регламента Уставного суда Санкт-Петербурга, а также внесение в него изменений и дополнений отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

— толкование Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» отнесено к компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

— установлено, что Уставный суд не рассматривает дел и не принимает решений, от которых зависит личная судьба судей Уставного суда Санкт-Петербурга, а также не регулирует порядок формирования Уставного суда Санкт-Петербурга и процедурные вопросы его деятельности.

7. Решением Верховного Суда Республики Башкортостан от 25 сентября 2006 г. [25] было отказано в удовлетворении требований прокурора республики о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений ч. 3 ст. 22 Закона Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» [26], согласно которым жизнь, здоровье и имущество судьи Конституционного Суда республики подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств бюджета республики, а суммы страховых возмещений выплачиваются в размерах и порядке, определяемых федеральным законом о статусе судей.

Это решение было оставлено в силе определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2006 г. № 49-Г06-13 [27]. Судебная коллегия указала, что ч. 2 ст. 27 Закона о судебной системе предусматривает финансирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. При этом федеральный закон, определяющий правовое положение (статус) судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, до настоящего времени не принят, а действующий Закон о статусе судей регламентирует прежде всего статус судей федеральных судов, что вытекает также из контекста большинства его статей. При таких обстоятельствах Судебная коллегия признала обоснованным вывод суда первой

[2] Верховным судом Республики Татарстан в решении от 27 февраля 2006 г. № 3п-1-07/2006 по аналогичному вопросу была занята противоположная позиция [20].

инстанции о том, что в случае признания несоответствующим федеральному законодательству и недействующим оспариваемого положения, будут нарушены вытекающие из федерального законодательства права судей Конституционного Суда республики в части предоставления им гарантий в виде обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества. Поскольку финансирование Конституционного Суда Республики Башкортостан осуществляется за счет средств субъекта, то и оснований для признания противоречащей федеральному законодательству и недействующей ч. 3 ст. 22 Закона Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», которой предусмотрено, что жизнь, здоровье и имущество судьи Конституционного Суда республики подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств бюджета республики, не имеется.

8. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила без изменения решение Верховного суда Республики Тыва от 28 мая 2008 г. [28], которым удовлетворено заявление гражданина Н., являющегося судьей Конституционного суда Республики Тыва, о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей ст. 14-1 Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» [29]. В определении Судебной коллегии от 3 сентября 2008 г. № 92-Г08-13 [30] указано, что в силу положений ч. 3 ст. 11 Закона о судебной системе судьям предоставляется за счет государства материальное и социально-бытовое обеспечение, соответствующее их высокому статусу; заработная плата (денежное содержание) судьи не может быть уменьшена в течение всего времени пребывания его в должности. Таким образом, установив, что в результате применения оспаривавшейся нормы закона республики произошло снижение размера денежного содержания заявителя по сравнению с ранее действовавшим законодательным регулированием, суд пришел к правильному выводу о противоречии оспариваемой нормы действующему законодательству и признал ее недействующей.

9. Верховный суд Республики Тыва своим решением от 20 ноября 2008 г. № 3/44-08 [31] частично удовлетворил заявление первого заместителя прокурора Республики Тыва и признал противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня принятия абзац второй ст. 7 в части слов «в части, не противоречащей федеральному законодательству», а также абзац первый ст. 29 в части слов «и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией Республики Тыва и настоящим Конституционным законом» Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва».

Суд первой инстанции счел, что первая из указанных норм предполагает исполнение решений Конституционного суда Республики Тыва в части, не противоречащей федеральному законодательству, и тем самым допускает возможность принятия решения Конституционным судом Республики Тыва, противоречащего нормам федерального законодательства, что недопустимо в силу абзаца четвертого ст. 3 Закона о судебной системе.

В отношении ч. 1 ст. 29 оспоренного Конституционного закона Республики Тыва, согласно которой судьи Конституционного суда Республики Тыва при осуществлении своих полномочий руководствуются только Конституцией Республики Тыва и данным Конституционным законом, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что она противоречит Закону о статусе судей, нарушает основополагающий принцип организации судебной системы Российской Федерации — принцип единства статуса судей и их независимости и подлежит признанию недействующей в данной части.

Одновременно суд отказал в удовлетворении заявления об оспаривании ст. 11 Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва», устанавливающей текст присяги судьи Конституционного суда республики. В решении суда по этому вопросу отмечается, что поскольку принесение судьей присяги является юридическим фактом (действием), с которым федеральный законодатель связывает возникновение прав и обязанностей лица, наделяемого судейскими полномочиями, и поскольку ч. 4 ст. 13 Закона о судебной системе гласит, что порядок наделения полномочиями судей конституционных судов субъектов Российской Федерации может устанавливаться законами субъектов Российской Федерации, постольку оспоренная норма республиканского закона не противоречит федеральному законодательству.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации своим определением от 11 февраля 2009 г. № 92-Г09-1 [32] оставила в силе решение суда первой инстанции. При этом Судебная коллегия исходила из того, что положения ст. 11 Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» установлены в соответствии с особенностями правовой природы конституционных (уставных) судов и по смыслу соответствуют нормам, содержащимся в ст. 10 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которым судьи Конституционного Суда Российской Федерации в своей деятельности подчиняются только Конституции Российской Федерации (такой подход федерального законодателя обусловлен компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку иное означало бы невозможность осуществления конституционного контроля над указанными нормативными правовыми актами). Текст присяги судей Конституционного суда Республики Тыва установлен оспариваемой нормой исходя из того, что этот суд осуществляет проверку конституционных законов и законов Республики Тыва и других нормативных правовых актов на соответствие Конституции Республики Тыва и может признавать их неконституционными. Именно по этому основанию, согласно тексту присяги, судьи Конституционного суда Республики Тыва подчиняются только Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Тыва и федеральным законам.

1. СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2005. № 30, ч. I, ст. 3104; 2009. № 26, ст. 3126; 2010. № 18, ст. 2145.
2. Красноярский рабочий. 1999. 19 июня; 2000. 5 дек.
3. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30, ст. 1792; 1993. № 17, ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26, ст. 2399; 1999. № 29, ст. 3690; 2000. № 26, ст. 2736; 2001. № 51, ст. 4834; 2004. № 35, ст. 3607; 2005. № 15, ст. 1278; 2007. № 10, ст. 1151; № 31, ст. 4011; 2008. № 52, ст. 6229; 2009. № 19, ст. 2273; № 23, ст. 2755; № 26, ст. 3124; № 29, ст. 3594; № 39, ст. 4533; № 45, ст. 5264, 5266; № 48, ст. 5746; 2010. № 14, ст. 1557; № 27, ст. 3419; № 50, ст. 6596; № 52, ч. I, ст. 6986; 2011. № 1, ст. 16.
4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1; 2001. № 51, ст. 4825; 2003. № 27, ч. I, ст. 2698; 2005. № 15, ст. 1274; 2009. № 45, ст. 5262; № 52, ч. I, ст. 6402.
7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447; 2001. № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. № 24, ст. 2334; 2005. № 15, ст. 1273; 2007. № 7, ст. 829; 2009. № 23, ст. 2754. 2010. № 45, ст. 5742; 2011. № 1, ст. 1.
9. Собрание законодательства Республики Дагестан. 1996. № 5, ст. 219; 2000. № 9, ст. 695.
10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 11—12; 1998. № 11; 2001. № 7—8.
12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 1, ст. 1; Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета министров Республики Башкортостан. 1997. № 7, ст. 424; 2000. № 12, ст. 873; 2001. № 6, ст. 411.
14. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 2.
15. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. СЗ РФ. 2003. № 17, ст. 1658.
17. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
18. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 9; 2001. № 9; 2002. № 2; 2004. № 4.
19. СЗ РФ. 2002. № 11, ст. 1022; 2003. № 27, ст. 2710; 2004. № 33, ст. 3369; 2005. № 15, ст. 1278; 2008. № 52, ст. 6229; 2009. № 29, ст. 3594; № 30, ст. 3736; № 45, ст. 5264; № 48, ст. 5746; 2010. № 50, ст. 6604.
20. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
21. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
22. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
23. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 7—8.
24. Там же. № 12.
25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
26. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
27. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
28. Тувинская правда. 2003. 14 янв.; 2008. 10 янв.
29 Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
30. Тувинская правда. 2009. 28 марта.
31. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
32. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Е.Л. Иванова
С.В. Праскова, кандидат юридических наук

Новации в законодательном регулировании порядка укрупнения субъектов Российской Федерации как предмет правовой экспертизы

10 октября 2010 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов внесен проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (по вопросу расширения круга субъектов законодательной инициативы) (далее — проект закона). Появление проекта закона представляется примечательным.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации изменения в ее ст. 65, закрепляющую перечень субъектов, входящих в состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Каких-либо конкретных норм о порядке изменения состава субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации не предусматривает. Таким образом, вся полнота нормативного правового регулирования вопросов образования в составе Российской Федерации нового субъекта реализуется в форме федерального конституционного закона. В этом плане процедура изменения состава субъектов Российской Федерации, установленная Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон), является первичной. Любое изменение Федерального конституционного закона способно повлиять на стабильность Российской Федерации. Поэтому за время, прошедшее с момента его принятия, изменения в него вносились лишь однажды — в 2005 г. И эти изменения были связаны с недостатками правового регулирования выдвижения инициативы объединения субъектов Российской Федерации, которые были выявлены в процессе реализации процедуры. Принципиально концепция Федерального конституционного закона не менялась. Проект закона, напротив, предлагает концептуальные изменения, оценить которые на предмет соответствия положениям других федеральных конституционных законов или федеральных законов не представляется возможным. Вместе с тем такая процедура должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации, в том числе принципам федеративного устройства.

Кроме того, проект закона предусматривает изменение процедуры образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. Однако данные положения должны согласовываться с основными требованиями к образованию в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации и условиями такого образования, установленными гл. 1 Федерального конституционного закона.

Таким образом, представляется необходимым оценить положения проекта закона на

предмет соответствия основам конституционного строя Российской Федерации и общим положениям, установленным Федеральным конституционным законом.

Выводы по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона

1. *Проектом закона планируется расширить круг субъектов, имеющих право выступить с инициативой образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации.*

В действующей редакции Федеральный конституционный закон предусматривает, что такая инициатива может исходить только от заинтересованных субъектов Российской Федерации в виде совместного предложения законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 10). Проектом закона предлагается предоставить право такой инициативы также Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (подп. «а», «б», «г» п. 1, п. 2 ст. 1).

В качестве аргумента такого изменения выдвигается тезис о том, что применительно к процедуре принятия в состав Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации Федеральный конституционный закон не предусматривает субъекта инициативы, допуская возможность внесения проекта федерального конституционного закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации как Президентом Российской Федерации, так и другими субъектами, имеющими право законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации.

Полагаем, что такой аргумент внутренне противоречив. Ссылаясь на круг субъектов законодательной инициативы, авторы проекта закона в то же время не наделяют правом инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта всех субъектов законодательной инициативы, ограничиваясь лишь Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, неверно отождествляются две разные по своей юридической природе инициативы: инициатива объединения субъектов Российской Федерации и право внесения проекта федерального конституционного закона о таком объединении на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В первом случае имеет место инициирование процедуры объединения субъектов Российской Федерации, в ходе которой проект соответствующего федерального конституционного закона только будет разрабатываться, а затем вноситься в порядке законодательной инициативы. При этом правом такой законодательной инициативы наделяется только Президент Российской Федерации (п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона). В то же время совместное предложение высших органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации не может рассматриваться как законодательная инициатива, поскольку ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации такой субъект законодательной инициативы не предусмотрен.

Предлагаемое расширение круга субъектов, имеющих право выступить с инициативой об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации, вызывает возражение и с точки зрения соответствия основам конституционного строя Российской Федерации и общим положениям, предусмотренным гл. 1 Федерального конституционного закона.

Объединение субъектов Российской Федерации влечет за собой не только изменение субъектного состава Российской Федерации с точки зрения наименования и статуса объединяемых субъектов Российской Федерации, но и изменение территории субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в мировой практике одним из важнейших принципов федеративного устройства является гарантия неизменности территории субъекта федерации. Этот принцип был закреплен в отечественном законодательстве еще в советский период федерализма: в конституциях советского периода устанавливалась недопустимость изменения территории как союзных республик без их согласия (ст. 18 Конституции (Основного закона) СССР 1936 г., ст. 78 Конституции (Основного закона) СССР 1977 г.), так и недопустимость изменения территории автономных республик в составе РСФСР без их согласия (ст. 80 Конституции (Основного закона) РСФСР 1978 г.). В Конституции Российской Федерации 1993 г. данный принцип, к сожалению, закреплен в усеченном виде — как принцип

недопустимости изменения границ субъектов Российской Федерации без их согласия (ч. 3 ст. 67). Однако необходимо учитывать, что данный принцип был закреплен в Федеративном договоре 1992 г. Так, согласно п. 1 ст. 3 Договора от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия. Согласно п. 1 и 2 заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации положения Федеративного договора, не противоречащие Конституции Российской Федерации, сохраняют свое действие на территории Российской Федерации. В то же время, исходя из принципа равноправия субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации), гарантии неизменности территории субъекта Российской Федерации следует распространять на все субъекты Российской Федерации, а не только на республики в ее составе.

Представляется, что именно гарантией неизменности территории субъекта Российской Федерации без его согласия и является принцип добровольной основы принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, предусмотренный п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона. Причем данный принцип является общим как для процедуры принятия в состав Российской Федерации иностранного государства (или его части), так и для процедуры образования в составе Российской Федерации нового субъекта путем объединения субъектов Российской Федерации. Выражается этот принцип добровольной основы, прежде всего, посредством предоставления инициативы изменения субъектного состава Российской Федерации только тем субъектам, чья территория в результате такой процедуры претерпит изменения. Так, инициатива принятия в Российскую Федерацию иностранного государства (его части) может исходить только от самого иностранного государства (п. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона), а инициатива объединения субъектов Российской Федерации — от самих заинтересованных субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 10 Федерального конституционного закона).

Проект закона предлагает изменить данную концепцию. В предлагаемой редакции Федеральный конституционный закон будет предусматривать возможность выступления с инициативой объединения субъектов Российской Федерации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации будут лишь уведомлены Президентом Российской Федерации о выдвижении подобной инициативы, с ними может быть проведена консультация (подп. «г» п. 1 ст. 1 проекта закона), но согласие органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации на такое изменение не будет являться обязательным условием для рассмотрения вопроса об объединении субъектов Российской Федерации. Таким образом, создается потенциальная возможность решения вопроса об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации при отсутствии согласия на такое изменение со стороны органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации, что создает основу для политического конфликта.

В соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона согласие субъекта Российской Федерации на изменение его статуса и территории, выражается, прежде всего, в виде согласия населения заинтересованных субъектов Российской Федерации в форме референдума. Инициирование процедуры объединения субъектов Российской Федерации органами государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации также является формой выражения согласия населения. В первом случае речь идет о согласии, выраженном в форме непосредственной демократии, а во втором — в форме представительной демократии (согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления). В этой связи следует учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в абзаце третьем ч. 2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Рос-

сийской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа». Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства. Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 г. обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, при этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права» (п. 5 и 8). Осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с референдумом Российской Федерации, федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации процедуры объединения субъектов Российской Федерации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии.

Как было указано, Федеральный конституционный закон является единственным нормативным правовым актом, регулирующим порядок изменения субъектного состава Российской Федерации. В этой связи система гарантий прав и интересов субъектов Российской Федерации при проведении процедуры образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации должна быть максимально обеспечена Федеральным конституционным законом на всех ее стадиях, что достижимо только в условиях взвешенного подхода к содержательной конструкции регулируемой процедуры. Представляется, что именно таким подходом руководствовался федеральный законодатель, когда он закрепил двойную систему выявления согласия субъекта Российской Федерации на изменение его территории: согласие его органов государственной власти, выраженное в форме выдвижения инициативы объединения, и согласие населения такого субъекта Российской Федерации, выраженное в форме референдума.

Проект закона предлагает закрепить такую процедуру, при которой вопрос изменения территории субъекта Российской Федерации и (или) его статуса может быть решен при отсутствии согласия органов государственной власти такого субъекта Российской Федерации. Таким образом, выявление мнения населения в процессе образования в составе Российской Федерации нового субъекта будет заменять собой активную позицию органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации в стремлении к образованию в составе Российской Федерации нового субъекта. Представляется, что такая позиция неверна. Именно региональные власти, осознавая необходимость и (или) целесообразность подобного рода преобразований, должны быть их основными идеологами. В противном случае инициатива процедуры образования в составе Российской Федерации нового субъекта, исходящая от федеральных органов государственной власти, не подкрепленная поддержкой региональных властей, будет обречена на провал даже в силу тех внутренних противоречий, которые возникнут в случае принятия проекта закона.

Согласно п. 4 ст. 15 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» референдум субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом данный Федеральный закон определяет, что с инициативой проведения референдума могут выступать граждане Российской Федерации (п. 1 ст. 14). Одновременно допускается возможность установления другими федеральными законами иных субъектов инициирования референдума в Российской Федерации (п. 2 ст. 14). Вместе с тем Федеральный конституционный закон имеет более высокую юридическую силу, чем федеральные законы (ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации), поэтому общие нормы назначения и проведения референдумов в Российской Федерации действуют применительно к референдуму по вопросу об объединении субъектов Российской Федерации лишь в части, не противоречащей Федеральному конституционному

закону (п. 2 ст. 11 Федерального конституционного закона). Согласно положениям п. 11 ст. 11 Федерального конституционного закона инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации. Других субъектов инициирования такого референдума не предусмотрено, также не предусмотрено применение к таким референдумам правил, установленных федеральными законами. Соответственно, референдум по вопросу объединения субъектов Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по инициативе только высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Данное положение в случае принятия проекта закона не изменится.

Таким образом, изменение круга субъектов инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта, предложенное проектом закона, порождает потенциальный конфликт, когда в силу отсутствия необходимых процессуальных норм нормы материально-правового характера просто не смогут быть реализованы. Иначе говоря, инициатива объединения субъектов Российской Федерации будет проявлена одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации и поддержана Президентом Российской Федерации, но органы государственной власти субъекта Российской Федерации не станут назначать референдум субъекта Российской Федерации по данному вопросу, исходя из того, что обязанность такого назначения на основании решений федеральных органов государственной власти не возникает. В условиях необходимости согласованности действий федерального центра и субъектов Российской Федерации, на территории которых предполагается проведение референдума по вопросу образования в составе Российской Федерации нового субъекта, такие коллизии федерального законодательства недопустимы.

Подводя итог вышесказанному в отношении предложенного проектом закона расширения круга субъектов, наделенных правом выступить с инициативой образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что такое изменение повлечет внутренние противоречия положений Федерального конституционного закона, а также несогласованность его положений с положениями отдельных федеральных законов. В этой связи внесение таких изменений в Федеральный конституционный закон представляется нецелесообразным.

2. *Проектом закона предложено изменить порядок и сроки подготовки и внесения проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (подп. «в» п. 1, п. 3 ст. 1).*

2.1. В действующей редакции Федеральный конституционный закон предусматривает, что проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации может быть внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации при условии, что на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации приняты соответствующие решения (п. 1 ст. 13). Проектом закона предложено предоставить возможность внесения проекта такого федерального конституционного закона на рассмотрение Президента Российской Федерации или Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с выдвижением инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта, т. е. до проведения референдума. В этом случае проект федерального конституционного закона должен заменять собой сведения, прилагаемые к предложению об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации.

С точки зрения оформления проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, содержащий все необходимые элементы, предусмотренные Федеральным конституционным законом, видится во многом более выигрышным вариантом по сравнению с приложением к предложению об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Однако диспозитивный характер возможности, отраженной в проекте закона, лишает ее содержательного наполнения.

Кроме того, предусмотрено, что проект федерального конституционного закона может быть внесен в Государственную Думу либо

представлен Президенту Российской Федерации (подп. «в» п. 1 ст. 1 проекта закона). В первом случае законодательная инициатива не подлежит рассмотрению до принятия соответствующих решений на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации. Таким образом, создается вероятность нахождения официально внесенного законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации длительный период времени без какого-либо движения, что не предусмотрено Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Более того, возможна ситуация, когда на референдумах не будет принято решение об объединении субъектов Российской Федерации. В таком случае в соответствии с проектом закона Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ни одобрить, ни отклонить такой проект не сможет, поскольку не имеет права его рассматривать в первом чтении. Если же проект будет направлен Президенту Российской Федерации, то его представление не будет являться законодательной инициативой, поэтому такое регулирование не имеет смысла. Собственно, представление Президенту Российской Федерации проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта возможно и при действующей редакции Федерального конституционного закона. Такой проект будет выступать дополнением к инициативе, а не заменять ее.

Представляется, что в Федеральный конституционный закон можно внести изменения, предусматривающие, что при выдвижении инициативы объединения субъектов Российской Федерации к такому предложению должен быть приложен проект федерального конституционного закона об объединении субъектов Российской Федерации. Однако такая норма должна быть сформулирована императивно. Но официально, в качестве законодательной инициативы, такой проект федерального конституционного закона должен вноситься в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только после того, как вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации получит одобрение на референдумах соответствующих субъектов Российской Федерации.

2.2. Проектом закона также предложено изменить круг субъектов, наделенных правом внесения проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Однако данные положения сформулированы неопределенно.

В предложенной редакции п. 21 предусмотрено, что проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен одновременно с предложением о таком образовании (подп. «в» п. 1 ст. 1), но субъект, вносящий проект, не указан. Такая неопределенность порождает двоякое толкование.

С одной стороны, можно предположить, что правом такой законодательной инициативы будут наделены все субъекты законодательной инициативы, предусмотренные ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации. Однако при подобном толковании утрачивается всякая связь между выдвижением инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта и внесением проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Представляется, что авторы проекта закона имели в виду другую концепцию: круг субъектов инициативы внесения проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта должен быть расширен по сравнению с существующим (только Президент Российской Федерации), но ограничен по сравнению с общим кругом субъектов, предусмотренных ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации. Такая юридическая конструкция применяется для правового регулирования других отношений. Например, вносить на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете может только Правительство Российской Федерации (п. 1 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации), а проект федерального закона о ратификации международного договора — только Президент Российской Федерации (если решение о подписании такого договора было принято им или Правительством Российской Федерации) или Правительство Российской Федерации (если оно приняло решение о подписании такого договора) (п. 1 ст. 16 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных

договорах Российской Федерации»). Именно такая концепция закреплена в действующей редакции Федерального конституционного закона, когда право внести проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принадлежит только Президенту Российской Федерации (п. 1 ст. 12).

Исходя из этой концепции, проект закона предлагает наделить правом внесения проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации тех субъектов, которых он определяет в качестве инициаторов изменения субъектного состава Российской Федерации, т. е. высшие органы заинтересованных субъектов Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Однако согласно ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации не является субъектом законодательной инициативы. Данной частью не предусмотрена и возможность внесения проекта федерального конституционного закона высшими должностными лицами и законодательными (представительными) органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации совместно. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом вносить такой проект будет обладать только Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Более того, в случае принятия проекта закона Президент Российской Федерации будет лишен права вносить проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Если исходить из концепции, что такое право предоставляется только субъектам, прямо названным в Федеральном конституционном законе, то следует иметь в виду, что в настоящее время такое право законодательной инициативы прямо предоставлено Президенту Российской Федерации в п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона. Редакция данного пункта, предложенная в проекте закона (п. 3 ст. 1), не предусматривает возможность осуществления этой законодательной инициативы Президентом Российской Федерации.

Оценивая предложенное правовое регулирование в этой части, можно сделать вывод, что оно внесет лишь несогласованность и внутренние противоречия в Федеральный конституционный закон. При этом правом вносить проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации все равно будет наделен один субъект, но уже не Президент Российской Федерации, а Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

***3.** Таким образом, на основе вышеизложенного следует сделать вывод, что принятие проекта закона нецелесообразно.*

Одновременно хотелось бы отметить, что положения Федерального конституционного закона требуют корректировки в части описания границ нового субъекта Российской Федерации.

Согласно положениям ст. 9 и ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» орган государственной власти в срок не более чем десять рабочих дней со дня вступления в силу правового акта, который принят таким органом в пределах его компетенции и которым устанавливается или изменяется граница между субъектами Российской Федерации, представляет в орган кадастрового учета документ, содержащий следующие сведения:

— описание местоположения границ между субъектами Российской Федерации;

— реквизиты правовых актов о согласовании и об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации.

При этом согласно Положению об информационном взаимодействии при ведении государственного кадастра недвижимости, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 618, под описанием местоположения границ между субъектами Российской Федерации подразумевается текстовое и графическое описания местоположения границ, а также перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости (п. 9 и 10). Выполнение такого описания представляет собой осуществление кар-

тографической деятельности на основе лицензии. Сформировать требуемое описание границ органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут только путем государственного заказа, что требует более длительного времени, чем десять дней.

Более того, Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» содержит нечеткую формулировку, закрепляя обязанность представления такого описания за государственным органом, к компетенции которого отнесено установление границ субъекта Российской Федерации. Учитывая, что границы нового субъекта Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом, такого органа просто не существует. В то же время в целях предотвращения возможных конфликтов в отношении территории нового субъекта Российской Федерации представляется целесообразным прилагать описание границ непосредственно к федеральному конституционному закону об образовании такого субъекта Российской Федерации.

В этой связи можно предложить рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный конституционный закон и Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» в целях согласования их положений по вопросу описания границ нового субъекта Российской Федерации.

26 ноября 2010 г.
Иркутск

Вносится депутатами Государственной Думы
Горьковой И.П., Коганом Ю.В., Напсо Ю.А.,
Селезневым В.С., Свистуновым А.Н., Тепляковым Е.Н.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

«О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»

(по вопросу расширения круга субъектов законодательной инициативы)

Статья 1

Внести в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ст. 4916; 2005, № 45, ст. 4581) следующие изменения:

1) в статье 10:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта может исходить от:

– субъектов Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации (далее – заинтересованные субъекты Российской Федерации);

– Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

– Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации либо постановление палаты Федерального Собрания Российской Федерации о предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта. К предложению прилагается прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляется предложение о сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и формулировка

вопроса, выносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.»;

в) дополнить частью 2^1 следующего содержания:

«2^1. Одновременно с предложением об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу либо представлен Президенту Российской Федерации проект федерального конституционного закона, предусмотренного статьей 12 настоящего Федерального конституционного закона. Если такой законопроект не внесен в Государственную Думу и не представлен Президенту Российской Федерации, то к предложению об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в качестве приложения должны быть представлены предложения:

а) о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

б) о порядке и сроках формирования органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации и о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации до сформирования органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

в) о правопреемстве нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

г) о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года.»;

г) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта органы государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и проводит с ними соответствующие консультации.»;

2) часть 1 статьи 11 изложить в следующей редакции:

«1. Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации после проведения соответствующих консультаций с Президентом Российской Федерации. В случае поддержки Президентом Российской Федерации инициативы об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Вынесение вопроса об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации с различиями в его формулировке не допускается.»;

3) часть 1 статьи 12 изложить в следующей редакции:

«1. Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу до проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации. Указанный законопроект не подлежит рассмотрению в первом чтении до принятия на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации соответствующих решений по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.».

Статья 2

Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

И.А. Боровикова
М.А. Давыдова
О.Н. Шишпарёнок

Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы решений представительного органа муниципального образования и их проектов»

Предлагаемый модельный муниципальный правовой акт направлен на регулирование вопросов организации и осуществления антикоррупционной экспертизы правовых актов, принимаемых представительными органами муниципальных образований, и их проектов.

Правовой основой принятия такого решения представительного органа муниципального образования является ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», согласно которой антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится, в том числе органами местного самоуправления и их должностными лицами в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления.

Общие положения предлагаемого модельного решения представительного органа муниципального образования содержат понятие и виды антикоррупционной экспертизы, цель, задачи и принципы данной экспертизы.

Модельным решением представительного органа муниципального образования определяются лица, проводящие антикоррупционную экспертизу, документы, необходимые для проведения данной экспертизы, а также срок ее проведения.

В модельном решении представительного органа муниципального образования устанавливается структура заключения, составляемого по результатам антикоррупционной экспертизы, обязательность рассмотрения такого заключения и учет результатов антикоррупционной экспертизы.

Модельное решение представительного органа муниципального образования состоит из 12 статей, объединенных в 3 главы, и приложения.

Утвержден
решением _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
от «__» _____ 20__ г. № ___

Порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы решений _____ и их проектов

(наименование представительного органа муниципального образования)

ГЛАВА 1
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет правового регулирования и правовая основа

1. Настоящий Порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы решений _____ и их
(наименование представительного органа муниципального образования)
проектов (далее — Порядок) определяет понятие, виды, цель, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы решений _____ и их проектов (далее —
(наименование представительного органа муниципального образования)
антикоррупционная экспертиза), лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, а также порядок составления заключений антикоррупционной экспертизы и учета ее результатов.

2. Правовой основой проведения антикоррупционной экспертизы являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», иные федеральные нормативные правовые акты, Устав _____ и законы
(наименование субъекта Российской Федерации)
_____, Устав
(наименование субъекта Российской Федерации)
_____ и иные
(наименование муниципального образования)
правовые акты _____.
(наименование муниципального образования)

3. Понятия, используемые в настоящем Порядке, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Лица, проводящие антикоррупционную экспертизу, при ее проведении руководствуются Правилами и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Статья 2. Понятие и виды антикоррупционной экспертизы

1. Антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность лиц, уполномоченных на ее проведение, направленную на исследование решений _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
и их проектов, на предмет наличия или отсутствия в них коррупциогенных факторов, а также выработку предложений по устранению выявленных коррупциогенных факторов.

Под предложениями по устранению выявленных коррупциогенных факторов понимаются выводы о необходимости внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в решения _____ и их
(наименование представительного органа муниципального образования)
проекты, в том числе выводы о необходимости включения положений, направленных на предупреждение коррупции.

2. Видами антикоррупционной экспертизы являются внутренняя, научная и общественная антикоррупционные экспертизы.

Внутренняя антикоррупционная экспертиза и научная антикоррупционная экспертиза могут быть первичными и повторными.

Статья 3. Цель, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы

1. Антикоррупционная экспертиза проводится с целью профилактики коррупции.

2. Задачами антикоррупционной экспертизы являются:

1) выявление коррупциогенных факторов в решениях _____ и их проектах;
(наименование представительного органа муниципального образования)

2) устранение коррупциогенных факторов, содержащихся в решениях _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
и их проектах;

3) включение положений, направленных на предупреждение коррупции, в решения _____ и их проекты.
(наименование представительного органа муниципального образования)

3. Принципами антикоррупционной экспертизы являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов решений _____;
(наименование представительного органа муниципального образования)

2) оценка решений _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
и их проектов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы;

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу;

5) обязательность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы;

6) сотрудничество органов местного самоуправления _____ и их
(наименование представительного органа муниципального образования)
должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

ГЛАВА 2
ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Статья 4. Внутренняя антикоррупционная экспертиза

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза в отношении проектов решений _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
является обязательной.

2. Внутренняя антикоррупционная экспертиза является обязательной в отношении Устава _____, а также
(наименование муниципального образования)
следующих решений _____:
(наименование представительного органа муниципального образования)

1) определяющих статус органов местного самоуправления _____,
(наименование муниципального образования)
должностных лиц местного самоуправления _____;
(наименование муниципального образования)

2) регулирующих вопросы муниципальной службы в _____;
(наименование муниципального образования)

3) устанавливающих либо отменяющих местные налоги _____;
(наименование муниципального образования)

4) регулирующих вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью _____;
(наименование муниципального образования)

5) касающихся размещения заказов для муниципальных нужд _____;
(наименование муниципального образования)

6) касающихся предоставления мер поддержки, в том числе социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности, должности муниципальной службы;

7) касающихся общественных отношений, регулируемых бюджетным, лесным, водным, земельным, градостроительным, природоохранным законодательством.

3. Внутренняя антикоррупционная экспертиза иных решений _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
может быть назначена _____.
(наименование представительного органа муниципального образования).

4. Внутренняя антикоррупционная экспертиза назначается правовым актом _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

5. В правовом акте _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
о назначении внутренней антикоррупционной экспертизы указываются:

1) фамилия, имя, отчество лица, проводящего антикоррупционную экспертизу;

2) реквизиты решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или наименование его проекта и информация

о лицах, являющихся разработчиками проекта решения _____;
(наименование представительного органа муниципального образования)

3) срок проведения антикоррупционной экспертизы.

Статья 5. Научная антикоррупционная экспертиза и общественная антикоррупционная экспертиза

1. Научная антикоррупционная экспертиза может быть проведена в отношении решений _____ и их проектов.
(наименование представительного органа муниципального образования)

2. Общественная антикоррупционная экспертиза может быть проведена в отношении решений _____ и их проектов,
(наименование представительного органа муниципального образования)
в отношении которых назначалась внутренняя антикоррупционная экспертиза или научная антикоррупционная экспертиза.

3. Решения _____ и их
(наименование представительного органа муниципального образования)
проекты, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, не подлежат научной антикоррупционной экспертизе и общественной антикоррупционной экспертизе.

4. Научная антикоррупционная экспертиза проводится по запросу _____,
(наименование представительного органа муниципального образования)
депутата _____, который
(наименование представительного органа муниципального образования)
оформляется правовым актом _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

5. В правовом акте _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
о назначении научной антикоррупционной экспертизы указываются:

1) фамилия, имя, отчество лица, проводящего антикоррупционную экспертизу, и (или) наименование научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводящей антикоррупционную экспертизу;

2) реквизиты решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или наименование его проекта и информация о лицах, являющихся разработчиками проекта решения _____;
(наименование представительного органа муниципального образования)

3) срок проведения антикоррупционной экспертизы.

Статья 6. Повторная антикоррупционная экспертиза

1. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
проводятся в случаях:

1) принятия нормативного правового акта более высокой юридической силы по вопросу, регулируемому решением _____,
(наименование представительного органа муниципального образования)
в отношении которого назначалась внутренняя антикоррупционная экспертиза или научная антикоррупционная экспертиза;

2) наличия сомнений в правильности выводов заключения первичной антикоррупционной экспертизы решения _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

2. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза проекта решения _____ проводятся:
(наименование представительного органа муниципального образования)

1) после устранения замечаний, содержащихся в заключении первичной антикоррупционной экспертизы;

2) в случае наличия сомнений в правильности выводов заключения первичной антикоррупционной экспертизы проекта решения _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

3. Повторная внутренняя антикоррупционная экспертиза и повторная научная антикоррупционная экспертиза проводятся на основании документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

Статья 7. Лица, проводящие антикоррупционную экспертизу

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза проводится депутатами _____,
(наименование представительного органа муниципального образования)
муниципальными служащими аппарата _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

2. Научная антикоррупционная экспертиза проводится:

1) научными учреждениями;

2) высшими учебными заведениями;

3) учеными и специалистами, обладающими специальными знаниями в соответствующей сфере;

4) иными компетентными организациями и лицами.

3. К проведению научной антикоррупционной экспертизы не могут привлекаться депутаты _____, лица, замещающие
(наименование представительного органа муниципального образования)
муниципальные должности, муниципальные служащие, а также организации и учреждения, находящиеся в ведении органа местного самоуправления, являющегося разработчиком проекта решения _____, направляемого
(наименование представительного органа муниципального образования)
на антикоррупционную экспертизу.

4. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится институтами гражданского общества и гражданами по их собственной инициативе за счет собственных средств.

Статья 8. Документы, необходимые для проведения антикоррупционной экспертизы

1. Для проведения внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
лицу, проводящему антикоррупционную экспертизу, _____ направляет
(наименование представительного органа муниципального образования)
правовой акт _____ о назначении
(наименование представительного органа муниципального образования)
антикоррупционной экспертизы, текст решения _____ на бумажном носителе
(наименование представительного органа муниципального образования)
и в электронном виде.

2. Для проведения внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы проекта решения _____ лицу, проводящему
(наименование представительного органа муниципального образования)
антикоррупционную экспертизу, _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
направляет правовой акт _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
о назначении антикоррупционной экспертизы, тексты проекта решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
и пояснительной записки к нему на бумажных носителях и в электронном виде.

3. Для проведения общественной антикоррупционной экспертизы на официальном сайте в сети Интернет _____ размещает
(наименование представительного органа муниципального образования)
тексты решения _____ или его
(наименование представительного органа муниципального образования)
проекта и пояснительной записки к нему, а также тексты федеральных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов _____, регламентирующих порядок
(наименование муниципального образования)
проведения антикоррупционной экспертизы.

4. Лицо, проводящее антикоррупционную экспертизу, вправе направлять председателю _____ запросы о предоставлении
(наименование представительного органа муниципального образования)
дополнительных материалов или иной информации, необходимой для проведения антикоррупционной экспертизы.

(Вариант абзаца первого части 4:

4. Лицо, проводящее внутреннюю антикоррупционную экспертизу или научную антикоррупционную экспертизу, вправе направлять председателю _____ запросы о
(наименование представительного органа муниципального образования)
предоставлении дополнительных материалов или иной информации, необходимой для проведения антикоррупционной экспертизы.).

Председатель _____ предоставляет
(наименование представительного органа муниципального образования)
запрашиваемую информацию лицу, проводящему антикоррупционную экспертизу, в срок не более ___ рабочих дней с момента получения соответствующего запроса.

Статья 9. Срок проведения антикоррупционной экспертизы

1. Внутренняя антикоррупционная экспертиза проводится в течение __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

2. Научная антикоррупционная экспертиза проводится в течение __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

3. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится в течение срока, установ-

ленного _____ при размещении
(наименование представительного органа муниципального образования)
текста решения _____ или его проекта
(наименование представительного органа муниципального образования)
на официальном сайте в сети Интернет.

При размещении текста решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или его проекта _____ указывает
(наименование представительного органа муниципального образования)
дату начала и дату окончания приема заключений антикоррупционной экспертизы. Указанный срок не может быть меньше срока проведения внутренней антикоррупционной экспертизы, указанного в части 1 настоящей статьи.

4. Срок проведения повторной внутренней антикоррупционной экспертизы и повторной научной антикоррупционной экспертизы составляет __ рабочих дней с момента получения лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу, документов, указанных в частях 1, 2 статьи 8 настоящего Порядка.

5. Сроки, указанные в частях 1—4 настоящей статьи, могут быть продлены _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
по мотивированному представлению лица, проводящего антикоррупционную экспертизу, но не более чем на __ рабочих дней.

ГЛАВА 3
РЕЗУЛЬТАТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Статья 10. Заключение антикоррупционной экспертизы

1. Лицо, проводившее антикоррупционную экспертизу, составляет заключение антикоррупционной экспертизы по форме, установленной в Приложении к настоящему Порядку.

2. Заключение антикоррупционной экспертизы состоит из вводной, исследовательской (описательной) и заключительной частей.

3. Во вводной части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) дата и место составления заключения антикоррупционной экспертизы;

2) фамилия, имя, отчество лица, проводившего антикоррупционную экспертизу, и (или) наименование научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводившей антикоррупционную экспертизу;

3) основание проведения антикоррупционной экспертизы;

4) реквизиты решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или наименование его проекта и информация о лицах, являющихся разработчиками проекта решения _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

4. В исследовательской (описательной) части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) предмет правового регулирования решения _____ или решения
(наименование представительного органа муниципального образования)
_____, проект которого направ-
(наименование представительного органа муниципального образования)
лен на антикоррупционную экспертизу;

2) нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, на которые распространяется решение _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или предполагается распространить решение _____, проект которого направлен
(наименование представительного органа муниципального образования)
на антикоррупционную экспертизу.

Лицо, проводившее антикоррупционную экспертизу, вправе указать в исследовательской (описательной) части заключения антикоррупционной экспертизы использованные им при проведении антикоррупционной экспертизы материалы судебной практики по соответствующему вопросу, информацию о практике применения действующих нормативных правовых актов, мотивированные мнения органов, организаций и граждан, осуществляющих деятельность или обладающих специальными знаниями в соответствующей сфере, данные социологических опросов, научные исследования и другие сведения, позволяющие выявить наличие коррупциогенных факторов.

5. В заключительной части заключения антикоррупционной экспертизы указываются:

1) выводы о наличии или отсутствии коррупциогенных факторов в решении _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
или его проекте с указанием структурных единиц решения _____ или его проекта,
(наименование представительного органа муниципального образования)
содержащих выявленные коррупциогенные факторы;

2) предложения по устранению выявленных коррупциогенных факторов;

3) образование, специальность, ученая степень и ученое звание (при наличии), занимаемая должность и стаж работы по специальности, контактный телефон лица, проводившего антикоррупционную экспертизу, и (или) контактный телефон и адрес научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводившей антикоррупционную экспертизу.

6. Заключение антикоррупционной экспертизы подписывается лицом, проводившим антикоррупционную экспертизу.

Заключение антикоррупционной экспертизы, составленное от лица научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, также подписывается руководителем соответствующей организации.

7. Заключение внутренней антикоррупционной экспертизы и научной антикоррупционной экспертизы направляется председателю _____ в течение __ рабочих дней
(наименование представительного органа муниципального образования)
со дня его составления.

Заключение общественной антикоррупционной экспертизы направляется председателю _____ в течение срока,
(наименование представительного органа муниципального образования)
указанного в части 3 статьи 9 настоящего Порядка.

Статья 11. Обязательность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы

1. Заключение антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем после получения заключения антикоррупционной экспертизы заседании _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)

2. По результатам рассмотрения заключения общественной антикоррупционной экспертизы лицу, проводившему общественную антикоррупционную экспертизу, _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
в срок, не превышающий ___ рабочих дней со дня рассмотрения заключения общественной антикоррупционной экспертизы, направляет мотивированный ответ о результатах рассмотрения поступившего заключения антикоррупционной экспертизы, за исключением случаев, когда в заключении общественной антикоррупционной экспертизы отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Статья 12. Учет результатов антикоррупционной экспертизы

1. _____ устраняет выявленный (ые) в решении _____ или его проекте коррупциогенный (ые) фактор (ы) в течение ___ дней с момента рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы на ближайшем после получения заключения антикоррупционной экспертизы заседании _____.
(наименование представительного органа муниципального образования)
(наименование представительного органа муниципального образования)

2. Председатель _____ в случае несогласия с заключением антикоррупционной экспертизы направляет в органы прокуратуры решение _____ или его проект с приложением заключения антикоррупционной экспертизы, а также пояснительной записки с обоснованием причин несогласия.
(наименование представительного органа муниципального образования)
(наименование представительного органа муниципального образования)

(Вариант: 2. Председатель _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
в случае несогласия с заключением антикоррупционной экспертизы направляет в межведомственную комиссию по противодействию коррупции на территории _____ решение
(наименование муниципального образования)
_____ или его проект с приложением
(наименование представительного органа муниципального образования)
заключения антикоррупционной экспертизы, а также пояснительной записки с обоснованием причин несогласия.)

Приложение
к Порядку организации и проведения
антикоррупционной экспертизы решений
_____ и их проектов
(наименование представительного
органа муниципального образования)

№ _____
дата _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

НА _____
(вид, наименование, дата, номер, (дата, номер редакции решения) или наименование проекта решения, направленного на антикоррупционную экспертизу)

_____ на основании _____
(Ф.И.О. лица и (или) наименование представительного органа муниципального образования, научного учреждения, высшего учебного заведения, иной компетентной организации, проводивших антикоррупционную экспертизу)
(основание проведения антикоррупционной экспертизы)

провел антикоррупционную экспертизу решения _____
(наименование представительного органа муниципального образования)
_____ (проекта решения _____, разработанного
(вид, наименование, дата, номер решения) (наименование проекта решения)

_____).
(информация о лицах, являющихся разработчиками проекта решения)

1. Вводная часть.
2. Исследовательская (описательная) часть.
3. Заключительная часть.

Лицо, проводившее
антикоррупционную экспертизу И.О. Фамилия

Председатель (руководитель)
_____
(наименование представительного органа
муниципального образования, научного
учреждения, высшего учебного заведения,
иной компетентной организации) И.О. Фамилия

Контактный телефон лица, проводившего
антикоррупционную экспертизу

(Контактный телефон, адрес представительного органа
муниципального образования, научного учреждения,
высшего учебного заведения, иной компетентной организации)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бондарева Эльвира Степановна — кандидат юридических наук, заместитель директора Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Боровикова Ирина Анатольевна — старший научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Гетьман Людмила Сергеевна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Иванова Елена Леонидовна — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Старовойтова Екатерина Игоревна — старший научный сотрудник отдела правовой информации Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шин Антон Геннадьевич — научный сотрудник отдела законопроектных исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.

Шишпарёнок Ольга Николаевна — ведущий научный сотрудник отдела экспертно-правовых исследований Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского.